CLETO IAFRATE – BRUNO FORTE

IL CITTADINO MILITARE

- Principi costituzionali e ordinamento militare -

ROMA 2000

a tutti i cittadini – militari

PRESENTAZIONE DEGLI AUTORI

Cleto Iafrate nasce a Sora (Fr), il 22 settembre 1966. Nel giugno del 1985 consegue la maturità scientifica e si iscrive alla facoltà di Economia e Commercio dell'Università degli Studi di Cassino (Fr). Nel settembre del 1987 si arruola nel Corpo della Guardia di Finanza e, dopo un corso annuale presso la scuola alpina di Predazzo (Tn), viene trasferito alla tenenza di Bressanone (Bz). Nel febbraio del 1992 consegue la laurea in Economia e Commercio e nel gennaio dell'anno successivo viene trasferito a Roma, dove tuttora presta servizio.

Bruno Forte nasce ad Isola del Liri (Fr) il 21 settembre 1966. Nel giugno del 1985 consegue la maturità classica e si iscrive alla facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Laureatosi nel luglio del 1991, dopo un corso di specializzazione post – universitario, assolve il servizio militare come obiettore di coscienza presso "Il Faro", Centro di prevenzione, di ascolto e di intervento sulle tossicodipendenze. Attualmente esercita la professione di avvocato presso il foro di Cassino (Fr) e collabora con una casa editrice locale.

INDICE

CAPITOLO IV

PREFAZIONE

Nel corso di uno dei rari incontri tra due amici di vecchia data, separati nelle strade della vita da vicende umane e da esperienze lavorative tra loro diverse, si intraprese una discussione che li vedeva per certi aspetti concordi e, per altri, su posizioni contrastanti.

Oggetto di tale confronto erano la funzione e l'organizzazione delle Forze Armate all'interno di uno Stato democratico ed in tempo di pace. Per la verità, l'attenzione si concentrò su quello strumento che permette all'amministrazione pubblica, in genere, e a quella della difesa, in particolare, di svolgere i propri compiti istituzionali con efficienza ed imparzialità: il potere disciplinare e il complesso delle norme che ne costituiscono i presupposti e il contenuto.

Alla base di tale dibattito vi era la comune convinzione della necessità e dell'utilità di una "forza armata" che contrasti i pericoli provenienti dall'esterno e vigili sull'ordine interno.

Si pose, altresì, in evidenza che l'importanza dell'organizzazione militare si mostra, particolarmente, in quei casi in cui la stessa viene destinata a missioni umanitarie e di pace e si erge a paladina dei diritti fondamentali della persona, ristabilendo le basi affinché i popoli possano ritrovare la loro identità, dandosi leggi ossequiose della libertà di tutti.

Nelle conversazioni svoltesi in tranquillità e convivialità si prese, altresì, coscienza di come l'attuale situazione di democrazia sia costata, in tempi non molto lontani, grande sacrificio di vite umane.

Lo stimolante scambio di idee si fece più vivo nel momento in cui ci si trovò a riflettere sulla situazione delle Forze Armate in tempo di pace quando; cioè, esse non si trovano ad affrontare emergenze concrete ma vivono l'esperienza comune e quotidiana delle altre formazioni sociali incardinate nel tessuto istituzionale della nostra Repubblica.

Le posizioni dei due interlocutori davanti a queste problematiche si trovarono, subito, su piani diversi.

L'uno formatosi agli studi classici e con un'esperienza alternativa al servizio

militare presso una centro di recupero per tossicodipendenti, sosteneva l'opportunità del carattere di specialità del consorzio militare, anche in tempo di pace.

L'altro, con alle spalle una formazione più scientifica e concretamente incardinato nella struttura delle FF. AA., propendeva per l'abbandono del regime derogatorio imperniato su una visione di separatezza del consorzio militare, almeno in tempo di pace.

E' proprio questa diversità di opinioni, l'una ispirata a motivazioni di carattere, per così dire, "laico" e l'altra condizionata da elementi più "tecnici", che fece maturare l'idea di effettuare uno studio meglio approfondito della materia, dal quale è scaturita una serie di considerazioni che si è cercato di raccogliere nel presente scritto. I risultati cui si è giunti hanno fatto ricredere i due amici in merito ad alcune loro posizioni estreme permettendo di giungere ad una conclusione che, riconoscendo ad entrambi una parte di verità, colloca nel punto medio delle due opinioni la soluzione del contrasto insorto circa l'attuale ruolo dell'ordinamento delle Forze Armate in tempo di pace.

Da questa premessa si capisce come il presente scritto non ha certo la pretesa di assurgere a dignità dottrinale ma intende avere un valore, più che altro, divulgativo, nell'intento di stimolare il dibattito e il pacifico confronto su temi di grande attualità, non solo per gli "addetti ai lavori" ma per tutti coloro quotidianamente coinvolti nel confronto tra autorità e libertà.

Si è inteso, perciò, proporre al vasto pubblico, costituito dai militari di ogni grado e provenienza, l'orientamento della dottrina e della giurisprudenza su alcuni temi di rilievo coinvolgenti la condizione giuridica derivante dal loro particolare *status*; poiché le problematiche e le argomentazioni svolte troppo spesso sono rimaste prerogativa di una ristretta cerchia di lettori, in possesso dei necessari requisiti culturali e tecnici.

Nell'effettuare tale esame chi scrive non nega le difficoltà incontrate nel tradurre, in maniera comprensibile, concetti e contenuti di ardua assimilazione per chi non opera con essi quotidianamente.

Al fine, quindi, di facilitare la lettura al vasto pubblico, si sono adottate una serie di cautele: innanzitutto, introducendo un'appendice contenente la spiegazione dei termini tecnici e giuridici impiegati (la cui preventiva lettura è

consigliabile a tutti coloro che ritengano di non possedere un'idonea conoscenza degli stessi). In secondo luogo, si è preferito non soffermarsi troppo sulle teorie degli studiosi della materia (dottrina) offrendone, invece, una sintesi semplificata, ridotta e magari non esaustiva. Ciò al fine di evitare di trasformare il discòrso in mero esercizio accademico (al cui livello, chi scrive, non ha l'ambizione di elevarsi).

Infine, la forma e la scorrevolezza sono state spesso sacrificate a vantaggio della comprensibilità dei contenuti procedendo a ripetizioni degli stessi concetti con strutture logiche diverse.

Si è voluto approfondire, dal punto di vista giuridico – istituzionale, non solo la storia dell'ordinamento disciplinare militare italiano ma, soprattutto, le prospettive future dello stesso, all'interno del lento processo di assestamento iniziato con l'avvento della Costituzione ed a tutt'oggi incompiuto.

I destinatari delle riflessioni contenute nel presente scritto sono, dunque, tutti i militari desiderosi di sapere "da dove vengono e verso dove stanno andando"; di conoscere, cioè, le radici storiche del loro *status* e l'evoluzione di questo nell'ultimo mezzo secolo all'interno dell'ordinamento giuridico post – costituzionale.

La diversità di vedute degli autori si spera possa garantire alle opinioni espresse nel presente scritto buoni presupposti di imparzialità nell'analisi e di serenità nel giudizio.

Lo svolgimento strutturale e concettuale del lavoro, attraverso una breve introduzione storica ai concetti e ai principi della disciplina militare, giunge ad una ricognizione del pensiero di illustri studiosi volta a far luce sulle intenzioni del legislatore costituente all'atto della stesura dell'art. 52, III comma, della Costituzione.

In particolare, si è inteso fare chiarezza su cosa intendesse il legislatore quando ha affermato che "le Forze armate si informano allo spirito democratico della Repubblica".

Tale scopo è stato perseguito in maniera più incisiva ed originale riflettendo sull'orientamento della giurisprudenza della Corte Costituzionale più recente in materia militare in genere e disciplinare in particolare. Alcune pronuncie della

Consulta sono risultate particolarmente sintomatiche di una tendenza e su di esse si è soffermata la trattazione.

Si è, altresì, inteso verificare se alcune norme specifiche del regolamento di disciplina militare rispecchino quelle che sono state le intenzioni del legislatore costituente; *sarebbe veramente paradossale se proprio i militari che, in passato hanno dato la vita per consentire la conquista dei valori di uguaglianza, libertà e democrazia nella Carta costituzionale ed oggi ne difendono l'esistenza, risultassero gli unici esclusi dall'effettivo godimento dei diritti in essa consacrati.*

I risultati cui si giungerà, con l'esposizione delle diverse opinioni sul punto, porranno in evidenza una certa disarmonia tra alcune norme attualmente in vigore, regolanti il funzionamento dell'amministrazione della difesa, e i principi fondamentali della Costituzione.

Per concludere, è stata proposta l'applicazione dei risultati raggiunti nella trattazione delle posizioni della dottrina e giurisprudenza su due argomenti specifici, che meglio si prestavano allo scopo: le sanzioni disciplinari di corpo e l'istituto della rappresentanza militare.

In particolare, va ribadito come ogni valutazione e giudizio che potranno conseguire da un tale esame si siano sforzati di essere il più possibile obiettivi e sereni, cercando il costante appoggio in norme di legge (ordinarie o costituzionali), senza prese di posizione ingiustificate o di parte.

Nel perseguire tale intento si è potuto constatare, inoltre, l'utilità, l'attualità ed il valore delle Forze Armate, nel loro ruolo tipico ma, soprattutto, nel contesto delle formazioni sociali in cui la Costituzione (art. 2) vuole che si svolga la personalità dell'individuo e nei nuovi compiti di aiuto umanitario, di soccorso internazionale e di protezione civile.

Proprio a causa di tale attualità e delle nuove attribuzioni assunte dalle stesse Forze armate è più che mai urgente offrire un contributo al rinvigorimento di quei principi liberali, repubblicani e democratici per cui i cittadini alle armi si sono battuti in guerre non lontane nei nostri ricordi e a difesa dei quali sono oggi chiamati ad ergersi nelle nuove missioni che gli uomini e la Storia affidano a loro e a tutti i cittadini.

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

La società contemporanea, come ogni società civile, ha sentito la necessità di darsi norme che potessero regolare i rapporti tra i propri componenti e dirimere le eventuali controversie fra gli stessi.

Nel perseguire tale scopo essa è partita dalla premessa, apparentemente ovvia, secondo la quale tutti i propri componenti hanno uguali diritti e doveri e possono confidare che la loro dignità e le loro libertà fondamentali siano efficacemente protette e garantite. Questa fiducia deriva dal fatto che esiste un'entità che è al di sopra di tutte le parti e al cospetto della quale tutte le componenti della società sono considerate alla stessa stregua. Tale entità è la legge, la quale è espressione del popolo sovrano rappresentato dai deputati Parlamentari ai quali le varie componenti sociali hanno dato incarico di formare le basi (norme) sulle quali fondare la convivenza civile.

Tra queste parti sociali, ve ne sono alcune che si distinguono dalle altre per la specialità del ruolo che ricoprono e della funzione che sono chiamate a svolgere.

Basti pensare ai dibattiti, oggi più che mai attuali, sui problemi suscitati da alcuni interventi della magistratura e dei tutori dell'ordine o alle problematiche sorte in passato circa la posizione dei ministri di culto cattolici. E ancora, non sono certo sopite le polemiche sorte in occasione di alcuni avvenimenti che hanno segnato la storia del nostro Paese e che hanno visto protagonisti amministrazioni militari o singoli appartenenti alle Forze Armate.

Da tali brevi constatazioni si evince come si sia avvertita assolutamente necessaria la previsione di regole precise capaci di imporre il rispetto delle norme di legge ordinarie nel superiore interesse della collettività.

La realizzazione pratica di tale necessità si complica, però, nel momento in cui le suddette categorie di individui, oltre a dover rispettare le norme tipiche della

società in cui sono inseriti, sono soggetti anche ad alcune norme speciali proprie della condizione che ricoprono.

In particolare, il militare, per il fatto di essere un cittadino dello Stato in cui si trova, deve conformare il proprio comportamento alle norme, sia civili che penali, di tale Stato.

Inoltre, essendo un appartenente alle Forze armate, sarà chiamato a rispettare anche le norme dell'"ordinamento" giuridico militare **(1)**. Esso consiste in una serie di principi e di regole che sono contenuti nel codice penale militare di guerra, nel codice penale militare di pace, nella legge di principio sulla disciplina militare e nel regolamento di disciplina militare **(2)**, nonchè in alcune leggi speciali e in norme consuetudinarie.

In conseguenza di quanto detto, se un militare viola una norma di legge ordinaria dovrà risponderne davanti ad un giudice ordinario (civile o penale). Se, invece, il proprio comportamento si pone in contrasto con una norma contenuta nelle leggi militari risulteranno competenti gli organi giudicanti speciali.

Nell'ambito delle norme militari di comportamento si deve distinguere, tra quelle previste dalla legge sui principi e dal relativo Regolamento di disciplina e quelle contenute nel codice penale militare di pace e di guerra.

La violazione delle prime provoca l'irrogazione di sanzioni più lievi, a carattere non penale **(3)**. Il comportamento contrario alle norme previste dal codice penale militare di pace e di guerra ha, invece, come oggetto l'accertamento di responsabilità più pesanti e, come conseguenza, l'irrogazione di sanzioni più gravi.

Il potere di irrogare le sanzioni disciplinari risiede nei superiori mentre quello di disporre condanne penali è compito della magistratura militare.

Quest'ultima offrirà, ovviamente, maggiori garanzie di neutralità e imparzialità a coloro che saranno sottoposti al suo giudizio, in quanto dotata del carattere di terzietà, oltre che dell'imparzialità (connotazione che non sempre è intesa dalla legge come una prerogativa della funzione ricoperta dai capi militari nell'amministrazione della difesa).

Prima di entrare nel merito delle problematiche qui accennate e di sviluppare meglio i punti che interessano la presente trattazione, si deve procedere ad una

ricognizione storica che consenta di risalire alle origini di tale particolare status definendo i tratti evolutivi essenziali dell'ordinamento disciplinare militare.

1.1 Lo sviluppo della disciplina militare nell'evoluzione storica delle Forze Armate. Analisi del ruolo dei comandanti.

L'ordinamento delle Forze armate non ha sempre avuto le caratteristiche secondo le quali, oggi, siamo portati a pensarlo.

Anche l'istituto della disciplina non è stato da sempre concepito nella funzione e nel ruolo attuali **(4)**.

Per la verità, originariamente, esso non aveva una propria ed autonoma connotazione risultando parte integrante di un più ampio sistema, all'interno del quale trovava una propria collocazione anche il concetto di giustizia militare.

La separazione tra i due ambiti è avvenuta solo in tempi relativamente recenti.

Inizialmente, all'interno del consorzio militare non esisteva alcuna distinzione tra l'esercizio dell'azione penale e quello dell'azione disciplinare. Questa confusione aveva una sua giustificazione storica nella convinzione che la figura del comandante assommasse in sé, oltre ai poteri del superiore, anche quelli tipici del giudice.

Tale commistione di poteri, esercitabili nei confronti dei militari, aveva come conseguenza due risvolti pratici nella gestione delle truppe. In primo luogo, consentiva ai capi militari l'esercizio di una discrezionalità assoluta nel prendere le iniziative e nel condurre le stesse e, in seconda battutta, si risolveva nella totale assenza di garanzie per coloro che ne erano destinatari e che ne avessero violato il contenuto.

Questa "giurisdizione dei capi" si estendeva fino a conferire ad essi l'autorità di inserirsi anche in questioni legate a violazioni di leggi comuni. Così come è posto in evidenza da un noto studioso della materia: "Il capo viene dipinto da un'autore che andava per la maggiore prima dell'ultima guerra A. Tallarigo, come una sorta di superuomo, un semidio vivente in una sua torre di avorio ... Si parla della vocazione del capo di razza che si sente e si crede investito di una missione: dirigere gli altri, sentimento che si traduce nella solennità dei gesti, nel tono grave

e deciso della sua voce, nel portamento della testa ... nella serena fiducia in sé che mette ai suoi piedi quelli che ei vuol guidare" (5).

Tralasciando la trattazione di tale argomento con riferimento a società e culture troppo lontane dalla nostra, evidenzieremo tale aspetto nella cultura e nella civiltà (quella occidentale) che più ci sono vicine e che costituiscono le nostre radici storiche, giuridiche e civili (6).

Nella cultura e nel diritto che l'antica Roma diede all'Europa intera troviamo una prima evidenziazione di come l'esercizio dell'azione disciplinare fosse un tutt'uno con quello dell'azione penale e il tutto coincidesse con l'esercizio del comando (per cui fino alla fine di questo paragrafo, quando non si specificherà altrimenti, parlando di giustizia si intenderanno ricomprese in tale concetto anche le punizioni disciplinari).

Il condottiero romano aveva la potestà sulla società militare a cui era preposto. Egli aveva il compito di raccogliere l'impegno di chi entrava a far parte della milizia attraverso una promessa (sacramentum militiae) che operava la sua trasformazione da cittadino (civis) a militare (miles); questo cambiamento faceva sì che il soggetto perdesse la proprietà di sé (ossia i propri diritti) e diventasse un elemento di quel sistema di relazioni che era l'esercito.

Solo nel periodo dell'Impero e, quindi, verso la fine del predominio romano si pensò di affiancare al comandante Re – Militare un consigliere esperto di diritto in grado di fornire pareri.

Nei secoli seguenti le linee di fondo di questa impostazione non mutarono se non per il fatto che, nel Medioevo, le figure di tali consiglieri si moltiplicarono e si specificarono meglio assumendo un proprio ruolo nell'amministrazione della giustizia.

Siamo, però, ancora molto lontani dalla svolta decisiva in quanto i procedimenti risultavano ancora molto sommari e sbrigativi e le decisioni inappellabili.

Queste stesse posizioni le ritroveremo meglio evidenziate nel feudalesimo ma esse avranno alla base una giustificazione diversa perché differenti erano le esigenze storiche.

In questo periodo, il concetto di giustizia militare a carattere pubblico si svuotò progressivamente di valore per lasciare spazio ad una sorta di privatizzazione della

stessa. Il servizio militare si ridusse ad una mera obbligazione del vassallo verso il feudatario e aveva la sua origine in un'obbligazione di tipo contrattuale.

Come è facile immaginare, in un contesto del genere non sussistevano i presupposti per un'impostazione dell'amministrazione della giustizia (e della disciplina) militare ispirata a principi di imparzialità ed equità.

Tutti i diritti, doveri e facoltà, che potevano derivare dallo speciale rapporto di soggezione militare, costituivano oggetto di accordi tra le parti e, quindi, merce di scambio.

Bisognerà attendere il periodo dei Comuni per notare un certo ravvicinamento verso il carattere pubblico del servizio militare (almeno dal punto di vista della finalità: difesa di un nucleo di persone tra loro consociate). Infatti, in questo stesso periodo, con il diffondersi della pratica dell'assoldamento di milizie mercenarie (da cui il termine "soldati" in quanto agli stessi veniva corrisposto il soldus), pagate per combattere, si farà di nuovo un passo indietro.

La potestà giudiziaria dei capi troverà la sua origine e la sua giustificazione nel contratto di assoldamento.

Abbandonato l'utilizzo delle truppe mercenarie, si andrà verso il superamento del carattere privatistico della giustizia militare.

Ci stiamo avvicinando al periodo storico caratterizzato dai primi grandi Stati sovrani: le monarchie assolute. In questo contesto si fa sentire la necessità di eserciti permanenti e numerosi con severe norme e rigidamente gerarchizzati. Quest'ultima caratteristica era la necessaria garanzia di mantenimento del potere indiscusso del sovrano il quale si circondava di consiglieri esperti che erano, pur sempre, sotto la sua diretta influenza.

Un primo passo verso la fine della giustizia dei capi si avrà con Carlo V nella prima metà del secolo quindicesimo.

Assisteremo all'introduzione di un organo, chiamato uditore (da cui il termine udienza) che avrà il compito di assistere il comandante nella emanazione dei giudizi, dovendo tra l'altro "sentire" l'accusato.

Questo sistema si avvicina timidamente al concetto di organizzazione della magistratura (militare) come separata nell'ambito della stessa struttura militare.

Il primo complesso di norme che recepirà la figura di cui si è appena parlato sarà l'editto di Filippo II, re di Spagna, il 9 maggio 1587. La giustizia militare, da questo momento in poi, si circonda di garanzie più forti (impugnazione dei giudizi) restando pur sempre un corpo separato e fortemente influenzato dalla gerarchia (al comandante spetta sempre l'ultima parola). Solo con la Rivoluzione francese si evidenzia netta la distinzione tra giurisdizione civile e militare che si restringerà progressivamente ai soli reati previsti dalla legge militare (7).

Il diffondersi dei principi di uguaglianza, solidarietà e, al di sopra di tutti, di legalità, posto a garanzia di tutti gli altri, è la vera novità storica di questo periodo. Tali principi avranno un effetto detonante sulle altre legislazioni europee le quali nelle codificazioni del secolo seguente recepiranno tali tendenze.

I tempi sono ormai maturi per provocare una più chiara distinzione tra la giustizia penale e gli altri istituti operanti nel consorzio militare tra cui quello della potestà disciplinare.

Mentre la prima, pur essendo in un certo qual modo filtrata dal principio di legalità, non riuscirà ancora a distaccarsi dall'influenza del potere politico a causa della composizione degli organi giudicanti, facilmente influenzabili, la seconda, oltre a rimanere al di fuori dell'ottica democratica di tali garanzie, sarà amministrata con la massima discrezionalità dalla gerarchia.

Poiché lo scopo di questo studio è analizzare, nell'ottica dei principi costituzionali, la posizione del cittadino – militare e delle regole cui lo stesso è soggetto a motivo della propria condizione, nel prossimo paragrafo proporremo un'introduzione storica ai principi della disciplina militare e cercheremo di tracciarne le caratteristiche. Vedremo, poi, come, storicamente e giuridicamente, si sia costruita la posizione del consorzio militare nei confronti della società civile; poi affronteremo la compatibilità di tale sistema con i principi stabiliti nella Costituzione della Repubblica italiana.

1.2 La visione storica dei principi e della funzione della disciplina militare.

L'etimologia del vocabolo "disciplina" va individuata nella parola latina 'discere' (imparare) da cui deriva discipulus (colui che impara).

In generale, per disciplina si intende il complesso dei doveri alla cui osservanza

è tenuto un soggetto in quanto appartenente ad un gruppo, ad un corpo sociale, ad una istituzione dotata di organizzazione con carattere di stabilità e permanenza.

E' stato autorevolmente affermato che il ripetersi di certi fenomeni nel tempo secondo un assetto ordinato, secondo regole di condotta tra gli individui sempre costanti, fa sì che il gruppo sia *socialmente disciplinato* **(8)**.

E' per questo che in altro senso la disciplina è stata concepita come *l'habitus (abitudine)* comportamentale all'osservanza di un complesso di regole **(9)**.

Conforme a questa impostazione concettuale si presentava l'ormai abrogato regolamento di disciplina militare **(10)** il quale all'art. 9 così si esprimeva: "l'abitudine d'adempiere tutti questi doveri, d'adempierli esattamente, coscienziosamente, cioè, non per timore di pena o speranza di ricompensa ma per intima persuasione della loro intrinseca necessità, dicesi disciplina".

I principi regolanti la disciplina militare sono stati, storicamente, concepiti sotto forma di regolamenti che hanno costituito la fonte principale di diritti, obblighi, poteri e sanzioni per gli appartenenti al consorzio militare.

Un'analisi storica dei vari regolamenti di disciplina militare, succedutisi fino all'emanazione della legge di principio (11 luglio 1978, n. 382), pone in rilievo un certo carattere corporativo e conservatore, dettato forse da esigenze storiche concrete e da ideologie appartenenti ad altri tempi. Queste ultime hanno permesso che la definizione e l'amministrazione della disciplina militare fossero sempre lasciate alla insindacabile discrezionalità delle gerarchie militari.

Dal primo regolamento dell'Armata Sarda del 1777 al regolamento del 1840 e poi, attraverso l'entrata in vigore dello Statuto albertino (1848), dal regolamento del 1859 fino al regolamento del 1929 (ultimo regolamento pre – repubblicano), emerge una comune preoccupazione. Essa consiste nell'intento di rimettere alla potestà autoregolamentare della gerarchia la produzione e la modificazione delle norme di disciplina.

L'ordinamento militare viene considerato come originario e separato **(11)** da quello statale. Lo stesso Statuto albertino, limitandosi a riservare alla legge la leva militare (art. 75) e ad attribuire al Re il comando di "tutte le forze di terra e di mare" (art. 5), permetteva che l'ordinamento militare sussistesse e si trasformasse in maniera autonoma.

Il carattere della normativa disciplinare è stato spesso paragonato alle "regole di vita" di taluni ordini religiosi, in quanto forniva ai suoi destinatari consigli sul modo di comportarsi, anche in sfere attinenti alla vita personale dell'individuo, come quella patrimoniale ed affettiva. Ad esempio, esistevano norme predisposte in tal modo da indurre i militari ad evitare di contrarre debiti, o ad avere cura nella scelta della propria sposa **(12)**. Non a caso, secondo la tradizione, il primo regolamento dell'Arma dei Carabinieri venne scritto da un padre gesuita (probabilmente il fratello di Silvio Pellico) e risultò una sorta di "catechismo dei buoni sentimenti".

Tale impostazione, ispirata ad una visione della disciplina militare come educazione dei soggetti ad essa sottoposti, ha costituito, fino agli anni del dopoguerra, il motivo conduttore delle scuole militari; in esse, tra l'altro, si insegnava che il capo "esercita sulla truppa da lui dipendente un'azione di governo, avendo egli il carico di tutto quanto concerne i suoi uomini: diritti, doveri, servizio, ordine, condotta, *moralità*, istruzione" **(13)**. Del resto la "preparazione interiore", la "vaccinazione" contro le ideologie politiche e, in generale, la castrazione ideologica del soldato è un obiettivo che le gerarchie militari da sempre perseguono, in tutti i Paesi, con strumenti più o meno incisivi a seconda del diverso grado di democrazia e di stabilità istituzionale raggiunto da quel Paese.

Ad ogni modo, sembra che oggi ci si stia incamminando verso l'emancipazione del militare (e di altre categorie di individui) da tali anacronistiche ed obsolete concezioni.

La nostra società va assumendo, sempre più, le caratteristiche di una collettività pluralista nel cui ambito sono presenti molteplici formazioni sociali, all'interno delle quali è data la possibilità ad ognuno di esprimere liberamente e compiutamente la propria personalità (art. 2 Cost.), nel rispetto dei propri e degli altrui diritti fondamentali ed inviolabili. Rimandando alle pagine successive la riflessione su tali problematiche, dopo questo breve excursus in merito ai principi ispiratori ed alle caratteristiche comuni dei vari regolamenti di disciplina, occorre soffermarsi brevemente sul testo disciplinare del 1964, perché ha preceduto, di pochi anni, la legge di principio del 1978 da cui ha preso le mosse quello attualmente in vigore.

Anche il regolamento del 1964 non risulta essere stato indenne dall'influenza dei principi e del carattere conservatore sopra descritti.

Approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della Difesa previo parere del Consiglio Superiore delle Forze Armate, esso si caratterizzò già per la singolarità della procedura con cui venne emanato. Furono, infatti, omessi il parere del Consiglio di Stato, la preventiva deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'inserzione del decreto nella raccolta ufficiale delle leggi e persino la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Tale particolare procedura derivò senz'altro dalla consuetudine, di origine monarchica, secondo la quale "le violazioni dei doveri del servizio e della disciplina militare non costituenti reato sono previste dalla legge ovvero dai regolamenti reali e sono punite con le sanzioni ivi stabilite" (art. 38 del codice penale militare di pace emanato nel 1941).

In altri termini, la produzione "normativa" disciplinare venne concepita come prerogativa del Presidente della Repubblica, al quale l'art. 87 della Costituzione riconosce il comando delle Forze Armate, carica che precedentemente era ricoperta dal monarca.

E' appena il caso di rilevare come tale accostamento, tra la funzione e la posizione del Re e il ruolo sicuramente diverso riconosciuto al Capo dello Stato dalla Costituzione, è quanto meno inopportuno poiché non tiene conto della mutata posizione del Capo dello Stato, il quale è posto al vertice delle Istituzioni come garante delle stesse.

Ma ciò che più preme far rilevare è la circostanza secondo la quale "la disciplina militare era in effetti originariamente considerata come il complesso delle virtù militari di fedeltà, onore, lealtà, senso di responsabilità, obbedienza, spirito di corpo, coraggio, spirito di sacrificio. Un insieme, cioè, di principi tipici dell'ordinamento militare compresi ed istituzionalizzati in regole giuridiche, molto rigorose e anelastiche, la cui inosservanza anche sotto il profilo meramente formale era disciplinarmente sanzionata" **(14)**.

Proseguendo nella disamina dell'evoluzione storica dei principi che hanno informato la disciplina militare si giunge al 1975. In questo periodo una Commissione ministeriale elaborò un progetto di regolamento noto come "bozza Forlani", dal nome del ministro della difesa allora in carica. Tale nuovo

regolamento, pur non venendo mai approvato e promulgato, si distinse anch'esso per la singolarità della procedura della sua realizzazione: il testo venne inviato alle Commissioni Difesa della Camera e del Senato, solo per essere emendato e perfezionato, ma non subì mai il controllo deliberante dell'Assemblea legislativa, in quanto fu proposto non come disegno di legge bensì come semplice comunicazione governativa.

Quanto appena detto comportava un duplice ordine di conseguenze. La prima, di tipo formale, risiedeva nell'assenza di ogni garanzia sul contenuto delle norme ivi previste, a causa della mancanza del controllo dei deputati parlamentari rappresentanti anche delle minoranze del popolo sovrano. La seconda, di carattere sostanziale, consisteva nell'impossibilità da parte dei giudici, investiti di eventuali questioni attinenti alla disciplina, di sindacarne la legittimità costituzionale, la loro conformità, cioè, ai principi consacrati nella Costituzione.

Era, infatti, opinione diffusa che non si potesse investire la Corte Costituzionale di questioni che non riguardassero contrasti di leggi con la Carta fondamentale, e il regolamento in oggetto non avrebbe avuto tutte le caratteristiche della legge formale **(15)**.

Da questo progetto derivarono tutta una serie di discussioni e di dibattiti che coinvolsero gli studiosi, i politici ed i rappresentanti dell'amministrazione della difesa, attraverso i quali si giunse all'emanazione della già citata legge del 11 luglio 1978, n. 382, recante norme di principio sulla disciplina militare **(16)**.

La procedura di approvazione e di promulgazione risultò essere conforme ai principi del nostro ordinamento: il disegno di legge, proposto dal Ministro della Difesa, venne approvato nella seduta del 7 settembre 1966 dal Consiglio dei Ministri e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 21 luglio 1978, n. 203. Tale provvedimento rimandava, per la sua attuazione pratica, ad un regolamento da emanare entro tempi brevi che, però, come è noto, ha avuto la luce solo il 18 luglio 1986 con il decreto del Presidente della Repubblica, n. 545 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 settembre 1986) **(17)**.

A questo punto, l'attenzione del presente lavoro andrebbe focalizzata sull'esame di alcune norme fondamentali del predetto Regolamento e della legge di principio; in particolare su quelle che disciplinano e garantiscono il buon funzionamento

dell'amministrazione della difesa e, di conseguenza, i ruoli e i rapporti dei principali protagonisti della stessa: i cittadini alle armi.

E', però, opportuno approfondire prima i principi costituzionali riguardanti le Forze Armate e l'ordinamento di cui esse sono espressione in relazione al più vasto contesto delle norme costituzionali e delle garanzie da queste poste in favore dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini.

Si potrà, quindi, passare, muniti dei necessari strumenti di analisi, all'esame di alcune norme specifiche riguardanti l'organizzazione di due ambiti particolari dell'ordinamento militare: la disciplina e la rappresentanza militare. Essi ci serviranno come piattaforme di verifica al fine di appurare se sia ancora necessaria la distinzione, in tempo di pace, del cittadino militare dal cittadino che tale non è.

NOTE AL CAPITOLO 1

1. Sul significato da attribuire all'espressione "ordinamento militare" si veda, più diffusamente, il capitolo II. A proposito di tale concetto si può consultare utilmente anche l'Appendice.
2. Si veda la legge 11 luglio 1978, n. 382 e il d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545, riportati in Appendice.
3. In verità in alcuni casi, se la violazione disciplinare costituisce reato, può verificarsi l'instaurazione di un giudizio di carattere penale al fine di verificare la responsabilità anche in quella sede.
4. Vedi più avanti al capitolo IV.
5. A. Intelisano, *Il nuovo ordinamento disciplinare delle forze armate*, Cedam, Padova, 1987, pag. 16.
6. Nell'offrire la seguente ricostruzione si è fatto riferimento allo studio di Venditti R., *Il diritto penale militare nel sistema penale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985.
7. In questo periodo inizia a demarcarsi più precisamente l'ambito di operatività della disciplina militare. Infatti, il corpo degli ufficiali, la cosiddetta *armée*, al fine di ricercare una necessaria coesione in un contesto di precarietà politica dopo i mutamenti di regime, fece riferimento all'esasperazione della disciplina e al culto del regolamento, fino a portare la stessa al livello di una mistica laica (Balduzzi R., *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle forze armate*, Milano, Giuffrè, 1988, pag. 143, nota 212, il quale riporta il pensiero di Girardet in *La societé militaire*, pag. 107).
   E' appena il caso di precisare come un tale stato di cose appare giustificabile solo nel contesto storico in cui lo stesso ha avuto origine e, oggi, sarebbe assolutamente irriproponibile.
8. Kelsen H., *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966.
9. In tal senso G. Landi, voce *Disciplina*, Enciclopedia del diritto, vol XIII, Giuffrè, 1979, pag. 17 – 18, il quale parla di *habitus* psicologico o etico.
10. Emanato con d.P.R. 31 ottobre 1964.
11. Su tali concetti vedi il capitolo II.

12. Nel Regolamento del 1964 all'art. 81, n. 1 era sanzionata la generica irregolarità nella condotta privata, ed erano previste precise norme anche per coloro che si trovavano in congedo illimitato, provvisorio o assoluto (art. 57, 63, 67, 68).

13. Gavet, *L'arte del comando*, in *Il nuovo ordinamento disciplinare delle forze armate*, pag. 16. Il riferimento alla moralità, con cui si evidenzia la volontà di ingerenza nella sfera più intima dell'individuo, non può non richiamare alla memoria la nota affermazione del filosofo E. Kant: "Il cielo stellato sopra di me la legge morale dentro di me", con cui lo stesso mette in risalto la distinzione tra le norme prefissate (eteronome) e quelle proprie della legge morale del singolo individuo (autonome).

14. Confronta il parere n. 48 dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato, 30.5.1991, in Rivista della Guardia di Finanza, anno XLII – 5, 1993, il cui contenuto viene riportato e commentato più avanti (al capitolo IV) nelle pagine dedicate alle sanzioni disciplinari di Corpo.

15. E' giusto il caso di precisare, come detto in Appendice, che la Corte opera, ormai, il proprio sindacato anche su provvedimenti che, pur non avendo la veste e il valore propri della legge formale, pur tuttavia regolano in maniera esclusiva determinate materie.

16. Vi è chi ha fatto notare come, in questo periodo, fosse in atto un fermento che riguardava, più ampiamente, la riforma o addirittura l'abolizione dei codici penali militari e dell'ordinamento giudiziario militare. In assenza di produzione normativa da parte del Parlamento, fu richiesto un referendum abrogativo, il 3 febbraio 1977, non ammesso dalla Corte Costituzionale. Visto l'incalzare delle proposte il Parlamento emanò la legge 382/1978. Il legislatore, sotto la spinta di una nuova richiesta di referendum nel 1981 – che ebbe miglior fortuna della prima (essendo stata ammessa dalla Corte) – riuscì a bloccare il ricorso alle urne approvando la legge 180/1981 la quale sostanzialmente accoglieva le richieste alla base del referendum (cfr. E. Gallo in, *Notiziario Consiglio della Magistratura militare*, Incontro di studio e documentazione per magistrati militari, Supplemento 1994, edito dal C.M.M., pag. 16).

17. Dal 1978 fino alla emanazione dell'attuale regolamento di disciplina fu in vigore il "Manuale di disciplina militare" che è stato definito "*collage* eterodosso di disposizioni di fonte legislativa, regolamentare e sub-regolamentare, che esprime plasticamente la sovrapposizione-giustapposizione-affiancamento di norme di fonti non pariordinate ma, si potrebbe dire, pariapplicate, *quando non applicate inversamente al loro rango*" (cfr. Balduzzi R., *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze Armate*, Milano, Giuffrè, 1988, pag. 127, nota 166. Il corsivo è nostro e vuole porre l'attenzione sul principio gerarchico cui sono sottoposte anche le norme giuridiche; in proposito si consulti utilmente l'Appendice ed in particolare quanto detto in merito alla consuetudine).

CAPITOLO I I

IPOTESI DI LAVORO

Con questo capitolo il presente scritto entra nella fase più delicata e chi scrive non nasconde un certo disagio nell'affrontare la problematica che segue e nel tradurre, in maniera comprensibile, concetti e contenuti di ardua assimilazione per chi non opera con essi quotidianamente.

Per cui è utile richiamare quanto affermato in premessa circa il metodo espositivo adottato. In particolare, a quanti ritengano di non possedere un'idonea conoscenza della terminologia giuridica, prima di proseguire la lettura del presente scritto, si consiglia di leggere l'appendice posta in coda allo stesso.

Il carattere della trattazione assumerà, almeno nelle pagine di questo e del prossimo capitolo, un tono essenzialmente divulgativo. Raccomandiamo, però, il lettore affinché si sforzi di mantenere l'attenzione verso problematiche, apparentemente poco concrete e per lo più aride ma che costituiscono il necessario strumento per comprendere la realtà quotidiana in cui vive il cittadino – militare (di leva o di carriera). Quest'ultimo, infatti, spesso si trova a sperimentare alcune contraddizioni tra la Costituzione, che è chiamato a difendere, e le norme regolanti il suo particolare *status* e/o il suo rapporto di impiego.

Gli argomenti che saranno di seguito trattati riguarderanno, innanzitutto, i rapporti tra l'organizzazione delle FF. AA. e lo Stato al cui servizio le stesse sono poste; ci si occuperà, poi, di verificare la rispondenza di alcuni aspetti delle norme disciplinari militari ai principi di libertà e democrazia consacrati nella Costituzione Italiana.

Queste tematiche sono, da sempre, motivo di accesi dibattiti ma anche di pacati confronti tra gli studiosi e, recentemente, di maggiore attenzione da parte della giurisprudenza.

Un sereno esame dell'evoluzione che ha subito la dottrina in materia risulta,

quindi, pregiudiziale a qualsiasi analisi specifica delle norme, al fine di focalizzare l'ottica con cui la Costituzione ha guardato e guarda l'ordinamento delle FF. AA..

Solo così si avranno sufficienti elementi per verificare la conformità di alcune norme dei regolamenti di disciplina e di rappresentanza militari ai principi costituzionali e per proporre eventuali linee di orientamento in prospettiva di possibili riforme.

2.1 I rapporti Stato – FF. AA.. La definizione della nozione di "supremazia speciale" e di "ordinamento interno". Il fondamento della disciplina militare nell'ordinamento giuridico particolare delle Forze armate.

Le posizioni degli studiosi che, per primi, hanno affrontato i rapporti tra l'ordinamento militare e le norme dello Stato in cui lo stesso è inserito si sono orientate verso l'affermazione del carattere separato dell'organizzazione militare.

Questa tendenza ha avuto diverse giustificazioni nel corso dei tempi e a seconda delle ideologie del periodo in cui è stata teorizzata.

Sopra tutte va considerata quella posizione di pensiero che ha riconosciuto una sorta di "supremazia speciale" del consorzio militare. Essa ha trovato una prima autorevole sistemazione organica ed un retroterra storico favorevole nella Germania bismarckiana.

In un clima di avversione al liberalismo, di difesa dell'antico regime e dei privilegi corporativi, si consolidò l'idea che le pubbliche amministrazioni, nella gestione dei soggetti in esse incardinati (soldati, funzionari, ecc.), avessero poteri di indirizzo e controllo al di là di ogni previsione legislativa.

Alla base di questa affermazione c'era la convinzione che, là dove lo Stato di diritto non dettasse norme specifiche, si potesse intervenire per vie autonome e di settore. La pecca principale di tale orientamento risiede nella convinzione secondo la quale il carattere di specialità di alcuni ordinamenti, come quello militare, si giustifica per il solo vuoto e il silenzio della legge statale, nonché per la presenza di strutture organizzative preesistenti e ormai consolidatesi nella prassi.

Il massimo esponente di queste teorie fu lo studioso Otto Mayer la cui posizione, all'interno del passaggio dallo Stato assoluto a quello di diritto, risulta

più ancorata ai principi del primo, pur nello sforzo di adattarsi alle esigenze storiche nascenti (si ricorda che in questo periodo sorge la dottrina dei diritti pubblici soggettivi) (1).

Non a caso tale studioso estende il concetto di supremazia speciale fino all'eccesso ammettendo che, oltre alla relazione generale esistente tra lo Stato e i suoi cittadini, ve ne fossero altre cui conseguiva una forma di assoggettamento particolarmente aspra. Tra queste i doveri derivanti dalla qualifica di militare e di pubblico impiegato, fino ad arrivare a parlare di soggezione speciale anche con riferimento alla posizione di cittadino.

Pertanto, i sostenitori della posizione mayeriana concludevano che, qualora vi fosse un contrasto tra le norme regolamentari che si occupavano della disciplina di settore regolando le forme particolari di assoggettamento e le leggi ordinarie dello Stato, le prime prevalessero sulle seconde.

Di avviso parzialmente contrario alla posizione mayeriana, fu V. Ehrenberg il quale sostenne che, in caso di concorrenza tra legge e regolamento sulla stessa materia, dovesse prevalere la prima a maggiore garanzia per il cittadino. Ma la sua restò una posizione isolata.

Anche la situazione dello Stato italiano, segnata da profondi rivolgimenti istituzionali, aveva in sé i presupposti storici affinché l'eco di tali dottrine ispirasse le posizioni di alcuni studiosi tra le quali, la più autorevole, quella di Santi Romano (1875 – 1947).

Questi, con riferimento alla condizione militare, affermò che "la disciplina cui è sottoposto il soldato non ha in sé e per sé niente a che fare con gli obblighi che spettano al suddito. Dovere di quest'ultimo è di entrare nel servizio militare e di prestarlo, ma le restrizioni particolari della sua libertà che dalla disciplina accennata gli sono imposte, quando in tale servizio è entrato, non lo riguardano più come cittadino, ma soltanto come persona che si trova in uno speciale vincolo con lo Stato. I poteri che su di lui verranno allora esercitati saranno di tal natura che l'ordinamento giuridico non può di regola consentirli se non a subbietti che abbiano anche una sovranità; serviranno anche ai fini di quest'ultima e da quest'ultima sarà determinata la loro origine, ma tutto ciò non impedisce di contrapporli ad essa come diritti a sé" (2).

Alla base di questa affermazione risiede la teoria elaborata dall'autore in

questione circa alcuni settori del diritto pubblico. In sostanza egli recepisce il concetto di supremazia speciale (delineato dagli studiosi germanici di cui si è parlato) ma lo affina, attraverso la nozione di norme interne, giungendo a quello di ordinamento interno. Ciò si evince dal tenore dell'affermazione sopra riportata. I poteri che derivano all'ordinamento giuridico militare sono consentiti in tanto in quanto si riconosce allo stesso una certa autonomia ed una sovranità. Essa deriverà la propria origine dalla sovranità dello Stato, servirà a preservare quest'ultima ma costituirà un ordinamento a sé.

La differenza ed il superamento delle posizioni di Mayer sono da individuarsi nel fatto che Romano fa derivare l'origine dell'ordinamento militare da una previsione, e non da una lacuna, della normativa vigente nello Stato in cui lo stesso è inserito.

Nell'ottica di Romano, però, questo collegamento con l'ordinamento statale non esclude la circostanza secondo cui "il potere, che dalla sovranità in senso stretto deriva" (statale), "non fa che iniziare uno speciale rapporto di supremazia, di cui rappresenta, per dir così il titolo, e che, una volta iniziato, ha una vita propria, facoltà proprie, effetti propri" **(3)**.

L'autore si pone, quindi, l'ulteriore problema di eventuali contrasti tra le norme derivanti dai due ordinamenti (statale e militare). In tale ipotesi egli sostiene la prevalenza dei principi di diritto su quelle che vengono definite "norme interne".

Ma i rapporti tra ordinamento generale e ordinamento interno non saranno mai chiariti nella loro attualità né, tanto meno, da tale impostazione dottrinale l'autore farà scaturire le necessarie conseguenze di carattere giuridico – pratico; nel senso che egli non spiegherà mai l'effettività di tale prevalenza, posta la separazione netta che riconosce tra i due ordinamenti.

Sarà proprio all'interno di questa lacuna, o meglio, di questa contraddizione (tra l'affermazione dell'ordinamento interno come autonomo ma nello stesso tempo dominato da quello statale) che si insinueranno le teorie degli studiosi prese in esame nel prossimo paragrafo.

2.2 La prospettiva del problema nell'ottica repubblicana. La dottrina degli "ordinamenti derogatori".

La promulgazione della legge fondamentale della Repubblica Italiana,

rappresentata dalla Carta Costituzionale del 1948, ha costituito una svolta per la riflessione sui rapporti tra ordinamento generale ed ordinamento interno (militare).

Di conseguenza, tutto l'apparato pseudo – normativo, regolamentante la disciplina militare, è entrato in una fase di ripensamento.

La nostra Costituzione presenta numerose norme relative alla organizzazione delle Forze armate e al ruolo della difesa nell'ordinamento repubblicano (artt. 11, 52, 78, 87, 98, 103, 111). Gli studiosi, quindi, hanno dovuto fare i conti con il loro valore e la loro portata.

Negli anni '50 in tutti i campi del diritto "si avvertì l'esigenza di scoprire le radici profonde delle singole scelte costruttive che sembra portare i giuristi ad aprire le indagini verso i problemi più generali". A tale scopo gli studiosi focalizzeranno la propria "attenzione sulla portata di tematiche quali quelle dell'interpretazione o della definizione del concetto di diritto e di ordinamento" **(4)**.

E' stato necessario, quindi, rivedere le teorie sopra delineate in una prospettiva diversa, che tenesse nella giusta considerazione i principi introdotti con la Carta fondamentale.

In seguito saranno analizzate alcune norme in cui quest'ultimi sono espressi e le loro relazioni con le disposizioni che riguardano il riconoscimento delle libertà fondamentali.

Al momento occorre continuare il discorso sui rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento generale.

Immediatamente dopo l'emanazione della Costituzione, il problema degli studiosi non fu quello di interpretare i rapporti tra la disciplina militare e le norme costituzionali, bensì quello di risolvere le contraddizioni tra il nuovo sistema repubblicano e la concezione separatista del consorzio militare.

I primi due decenni che seguirono l'emanazione della Costituzione videro la lenta e difficile affermazione dello spirito democratico, consacrato nelle norme costituzionali, anche in quelle che si occupano più direttamente delle Forze armate. Il pensiero degli studiosi di questo periodo fu influenzato dal principio secondo cui l'ordinamento statale repubblicano è l'unico detentore della sovranità di cui si è parlato e l'unico dispensatore di limiti e deroghe alla stessa.

Contemporaneamente era (e per certi aspetti lo è tuttora) diffusa la convinzione secondo la quale l'organizzazione militare costituisce un ordinamento giuridico distinto e separato da quello statale, tanto che si è potuto parlare dell'esistenza di un cosiddetto **principio di specialità o di separatezza, detto anche di supremazia speciale.**

La più elaborata riflessione in argomento è costituita dalla teoria di V. Bachelet che scrive mentre è ancora vigente il regolamento di disciplina del 1929.

Nella sua opera (5) Bachelet cerca di sanare il secolare contrasto tra il piano storico – in cui era sorto e si era sempre giustificato l'ordinamento militare – e il piano dei principi generali (ormai consacrati nella Costituzione) con il quale il primo doveva necessariamente entrare in relazione.

Bachelet, inizialmente, sembra prendere una strada che lo allontana dalle posizioni di Romano. Egli, riprendendo il concetto di ordinamenti interni, introduce la distinzione tra quelli organizzativi e quelli normativi. Solo questi ultimi sarebbero produttivi di "norme obbligatorie ... per quei cittadini che si vengono a trovare in status particolari" (ad es. i militari), mentre i primi altro non sono se non una parte dell'organizzazione dell'amministrazione statale.

La conclusione cui l'autore arriva alla fine di questo ragionamento risiede nella convinzione che "l'ordinamento interno in tanto è tale, in quanto in esso vige la normazione complessiva dell'ordinamento generale più la normazione autonoma dell'istituzione minore".

In altre parole, l'ordinamento statale non può considerarsi irrilevante rispetto a quello interno, in quanto quest'ultimo risulta dominato dal primo.

Ma come si superano le difficoltà derivanti da un possibile oggettivo contrasto di alcune norme del consorzio militare, in generale, e della disciplina, in particolare, con i principi dell'ordinamento generale?

E' proprio nell'offrire una soluzione a questo, costituente il punto centrale della problematica di cui si tratta, che Bachelet torna a distinguere, così come aveva fatto Romano, tra piano storico e piano dei principi. Egli, in sostanza, sostiene l'impossibilità di un contrasto tra ordinamento generale ed ordinamento interno ed afferma che quest'ultimo ha subìto sì la tendenza a divenire parte

della struttura organizzativa dello Stato, ma ha rappresentato, storicamente, una *"istituzione"* avente in sé una "forza vitale e una sua regola di condotta che lo Stato di diritto ha inizialmente piuttosto riconosciuto che imposto".

In sostanza, la nozione di ordinamento interno è una chiave di lettura di uno stato di fatto già esistente e non costruisce, coerentemente a dei principi (anche costituzionali), una base normativa regolante l'organizzazione delle Forze armate.

In altri termini, quest'ultima è legittimata dalla preesistenza di determinati interessi consolidatisi nella realtà del consorzio militare.

A giustificazione di quanto affermato, viene addotta dall'autore la circostanza secondo la quale alla base dell'ordinamento militare vi sarebbe un gruppo di norme ispirate al *principio dell'onore militare*, il quale non sarebbe derivato dallo Stato o espresso in testi di legge ma ereditato dalla tradizione e dalla consuetudine.

Esso è definito come una qualità etico – psicologica posta da sempre a fondamento delle Forze armate e che deriva dalle più antiche tradizioni militari e forse anche dalle regole cavalleresche.

In buona sostanza, l'onore militare è l'espressione di tutte le qualità (onestà, lealtà, rettitudine, ecc.) che procurano la stima altrui e che sono dal militare perseguite *nell'intimo convincimento della necessità di mantenerle integre.*

Il vecchio Regolamento di disciplina del 1964, all'articolo 8, elencava tra le qualità morali del militare, lo spirito di abnegazione e di sacrificio, che consente di affrontare con ardimento i pericoli, il carattere, che consente di andare incontro con decisione e coraggio anche alle più gravi situazioni, il valore e il disprezzo del pericolo (in guerra e in tutti i servizi che possano comportare pericolo di esiti letali – quali quelli di ordine pubblico, di polizia e di soccorso per pubbliche calamità – di possibile competenza dei militari), la ferma determinazione di contrastare con ogni energia, anche a costo della vita, l'azione nemica contro il Paese, con lo scopo di infliggere il massimo danno all'avversario (6).

Da ciò la conseguenza che l'ordinamento militare può estendersi anche al di là di quello statale, in quanto si fonda su principi preesistenti a questo. Non può

porsi, però, in contrasto con le norme di legge ordinarie o intaccare le disposizioni sovraordinate che tutelano la dignità della persona umana.

In tono con questa impostazione, l'autore legge ed interpreta l'art. 52, III comma, Cost..

Nelle opinioni di Bachelet questa norma implica il rispetto della persona e della dignità umana e risolve ogni contrasto tra la disciplina militare e i principi fondamentali della Costituzione. Ma al contempo afferma che l'obbligatorietà del servizio militare, stabilita dall'art. 52, II comma, Cost., giustifica e fonda le deroghe ai diritti dei militari garantiti da altre norme costituzionali (7).

In altre parole, il cittadino che entra a far parte delle Forze armate vede limitata, con l'arruolamento, la propria libertà e capacità di autodeterminarsi a causa della prestazione imposta dalla norma richiamata.

L'obiezione di fondo che si è mossa da più parti a questa teoria consiste nel fatto che l'autore non spiega come questa sola disposizione sia sufficiente a giustificare un sistema di deroghe molto ampio che arriva a toccare, oltre alla condizione giuridica del militare, anche la dignità della sua persona fino a privarla, in certi casi, della libertà fisica (8).

In conclusione, Bachelet afferma che l'ordinamento militare è tipico ordinamento derogatorio in quanto "la stessa Costituzione prevede l'obbligatorietà del servizio militare e quindi la temporanea privazione dell'esercizio del diritto di libertà personale" (9).

Bachelet, pur riconoscendo la necessità di tale deroga, "richiede l'emanazione delle fondamentali norme di attribuzione del potere regolamentare e di determinazione dei criteri informatori dell'esercizio di tale potere" (10).

In altre parole, la delimitazione dei confini all'interno dei quali deve estendersi la normativa della disciplina militare è prerogativa dello Stato. La definizione di tali limiti, però, non rappresenta un'esigenza primaria nel pensiero dell'autore in esame il quale, figlio anch'esso del suo tempo, risulta troppo preoccupato a legittimare il corpo normativo esistente all'interno dei limiti stessi.

Molto dura sembra essere, quindi, la posizione della dottrina tradizionale la quale, come dice il Sandulli, sostiene che "lo *status* particolare del militare comporta l'assoggettamento pieno della persona ad un regime speciale di vita

che non implica soltanto l'obbligo di certe attività ma incide addirittura sulla libertà personale e su altre libertà fondamentali" (11) venendo a ribadire il carattere di supremazia speciale dell'ordinamento militare.

Da quanto detto, sembra che gli autori appena citati pongano una relazione di dipendenza tra obbligatorietà del servizio militare e limitazione di alcune libertà fondamentali.

Tale relazione non spiega, però, come le stesse limitazioni possano essere giustificate sulla scorta delle seguenti considerazioni. Nel caso, infatti, dei militari volontari e alla luce della normativa attuale e delle prospettive di riforma della struttura delle Forze armate, tale assunto non troverebbe più alcuna giustificazione.

E' del tutto superfluo rilevare come tale concezione risulti ormai obsoleta e superata. Basti pensare alla possibilità di optare per un servizio alternativo a quello militare (vedi la legge sulla obiezione di coscienza) ed alle recenti proposte sull'organizzazione di un esercito volontario e professionale.

Né si potrebbe utilmente osservare come la limitazione dei diritti predetti possa fondarsi sulla circostanza che il militare volontario aderisce di sua spontanea iniziativa ad un sistema limitativo delle sue libertà. In altre parole, sarebbe come riconoscere al singolo individuo la possibilità e la facoltà di privare se stesso dei diritti fondamentali i quali per il nostro ordinamento sono inalienabili ed indisponibili in qualunque modo anche da parte del loro titolare.

E se resta valido ed incontrovertibile il principio secondo il quale "*è sacro dovere del cittadino difendere la Patria*" è tanto più vero che, qualora esso acconsenta volontariamente ad assolvere questo dovere con le armi, ciò non di meno vanno difesi e garantiti i suoi diritti fondamentali.

Dalla successiva trattazione emergeranno, in tutta la loro evidenza, le motivazioni alla base di tale posizione.

2.3. La crisi del principio di supremazia speciale.

Da quanto finora detto emerge, con sufficiente chiarezza, come la prospettiva con la quale la dottrina ha affrontato il problema della sussistenza e

dell'eventuale tutela delle libertà fondamentali dell'individuo che si trovi nel particolare *status* di militare sia stata viziata da un errore di fondo.

Esso è facilmente individuabile e spiegabile solo se si pensa al presupposto storico dal quale hanno preso le mosse gli studiosi che hanno elaborato la teorica del principio di supremazia speciale. Questo consiste nella convinzione dell'esistenza di un ordinamento speciale militare strutturato secondo regole e principi consolidatisi nel tempo.

Non si è però tenuto nella debita considerazione il fatto che tali regole sono il frutto di una prassi ripetuta e di una consuetudine organizzativa e che, nella loro formazione, **non sempre hanno ricevuto l'appoggio di norme imperative dello Stato**, in cui gli ordinamenti militari sono inseriti e al cui servizio sono posti.

Tantomeno il legislatore ha manifestato un atteggiamento chiaro e determinato, almeno fino a quando non si è arrivati all'emanazione della legge di principio sulla disciplina militare (1978) ed al relativo regolamento (1986).

Rimandando più avanti l'esame delle nuove prospettive cui tende tale riforma, è necessario qui porre in evidenza come la dottrina più recente abbia modificato questa impostazione, ponendo la ricerca da un punto di vista diverso e aprendo nuovi orizzonti speculativi.

La caratteristica di questo orientamento, che allo stato attuale risulta dominante, si evidenzia per una **maggiore efficacia attribuita alle norme costituzionali** e per la tendenza a considerare regola (e non più eccezione) la spettanza ai militari dei diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini **(12)**.

Orbene, non v'è chi non veda come il passo in avanti è senz'altro notevole.

Una cosa è affermare, con gran parte della dottrina tradizionale (Bachelet, Landi, Sandulli), che l'adempimento dell'obbligo militare comporta la limitazione di alcuni diritti fondamentali del cittadino ad esso assoggettato, altra cosa è proclamare l'inviolabilità dei diritti riconosciuti e garantiti dalla Costituzione, anche nell'ordinamento **(13)** militare, con l'ammissibilità di quelle sole limitazioni derivanti dall'obbligo di servizio e ad esso connaturate **(14)**.

Si potrebbe osservare che mutato l'ordine degli addendi il risultato non cambia. Cioé il problema resta sempre quello di stabilire l'esatto contenuto

"delle esigenze di servizio e degli obblighi ad esso connaturati".

Ma, ciò che va rilevato è l'esistenza di una tendenza alla riaffermazione dello *status* di cittadino per il militare.

Questa risulta più che mai chiara nel pensiero di altri due autori **(15)** i quali sostengono che non è certamente la sottoposizione a speciale disciplina, ovvero il cosidetto rapporto di soggezione speciale, a trasformare i destinatari di tale rapporto in soggetti appartenenti ad un ordinamento separato da quello statale. In altre parole **i militari sono cittadini a tutti gli effetti** e il fatto che siano sottoposti ad una speciale disciplina non significa che questa non sia soggetta all'ordinamento normativo statale.

A tal proposito ed a conclusione di questo veloce esame delle principali posizioni che hanno animato il dibattito nella materia di cui ci occupiamo, è significativo il pensiero del Modugno il quale, a proposito dell' art. 52 della Costituzione, osserva come questo, prevedendo che "l'ordinamento delle Forze armate" va informato "*allo spirito democratico della Repubblica*", pone in rilievo due elementi:

"a) che ciò che si deve informare allo spirito democratico non è già informato allo stesso spirito;

b) che il presunto ordinamento delle forze armate deve informarsi allo spirito di un altro ordinamento, cessando per ciò stesso di essere un ordinamento" **(16)** nel senso pieno del termine (produttivo, cioè, di norme proprie e vincolanti per i suoi appartenenti).

In questo senso è, altresì, illuminante la posizione del Giannini **(17)**, il quale afferma che l'ordinamento giuridico – Stato si caratterizza per la presenza di tre elementi: il normativo, l'organizzativo e il plurisoggettivo. Il carattere preminente è costituito però da quello normativo e dal fatto che questo non risulta subordinato alle regole di nessun'altro ordinamento. Da ciò si deduce facilmente come non possa essere considerato ordinamento a sé quello militare.

In pratica, nella convizioni del Modugno "oggi gli ordinamenti militari sono ridotti a piccola cosa, in quanto pur avendo plurisoggettività (i militari) ed organizzazione notevole (l'organizzazione delle Forze armate è, anzi, tra le più complesse ed articolate), hanno una normazione interna che solo limitatamente

può, oggi, porsi contro le norme dell'ordinamento generale e di solito è anzi mera normazione *praeter legem*" (al di là della legge) **(18)**.

In altre parole, l'ordinamento giuridico non è un semplice complesso di norme efficaci **(19)** ma si caratterizza per la sua **originarietà** (per essere cioè nella sua origine e nel suo funzionamento indipendente da qualsiasi altro) e per la sua **sovranità** (a causa della posizione di assoluta supremazia che hanno le norme prodotte dallo stesso).

Si capisce da quanto detto come non basti per aversi vero ordinamento il semplice fatto che esso produca da sé la propria normazione **(20)**, essendo altresì necessario che sussista un'organizzazione autonoma posta a sostegno delle norme.

Così non è nel caso dell'ordinamento militare, il quale è incardinato e compreso in quello statale in cui trova la fonte e la giustificazione e, come si ripete, al cui servizio è posto.

Tale affermazione, perciò, porta alla necessaria conclusione che un ordinamento dominato, pur avendo una propria organizzazione e un carattere plurisoggettivo, non può essere considerato indipendente, poiché le norme che lo costituiscono non possono non essere ricondotte alla normazione dell'ordinamento dominante.

Questa posizione di prevalenza dell'ordinamento statale si deduce con estrema chiarezza anche dalle norme costituzionali connesse allo stato di guerra: sono le Camere (espressione della sovranità popolare) a deliberare lo stato di guerra (art. 78 e 87, IX comma) e a conferire al governo (di cui fa parte il Ministro della Difesa) i poteri necessari (art. 78).

Ma vi sono numerose altre norme costituzionali che mettono in evidenza la debolezza della teoria dell'ordinamento derogatorio il quale, ormai, può considerarsi tale solo nel senso che il confine tra il proprio ambito di applicazione e la deroga ai principi fondamentali è definito sempre da una norma di legge ben precisa **(21)**.

Tracciata nelle sue linee essenziali una sommaria ricostruzione dei rapporti tra Stato e Forze armate attraverso la ricognizione delle posizioni di alcuni autorevoli studiosi; – va affrontata la ridefinizione della posizione del cittadino

militare all'interno dell'organizzazione *amministrativa* delle Forze armate alla luce dei principi costituzionali.

NOTE AL CAPITOLO 2

1. Lo scritto fondamentale in tal senso è quello dello Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, Tubinga, 1882, traduzione italiana, Milano, 1912. Tale categoria di diritti rappresenta l'attuazione dell'esigenza, propria dello Stato liberale, di garantire le libertà individuali, affermate nelle diverse Costituzioni dei vari ordinamenti, di fronte all'autorità dando una regolamentazione giuridica ai rapporti tra il cittadino e lo Stato. In definitiva ogni individuo è titolare di alcuni diritti che può far valere anche nei confronti dello Stato come ad esempio il diritto di libertà personale, di coscienza, di manifestare il proprio pensiero, di associazione, all'assistenza, alla tutela del lavoro, al voto, allo studio, ecc..

2. Santi Romano in, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Scritti Minori*, vol I, Milano, Giuffrè, 1950, pag. 22 – 23. E' evidente che tra i "subbietti (soggetti) che abbiano anche una sovranità" il Romano ricomprendeva i cosiddetti ordinamenti speciali e tra di essi l'ordinamento militare.

3. Romano S., *Sulla natura cit.*, in *Scritti minori*, vol I, Milano, Giuffrè, 1950. L'autore, inoltre, pone in rilievo come "l'indipendenza degli speciali diritti di supremazia" (degli ordinamenti speciali) "dal diritto di sovranità" (dello Stato) "non deve esagerarsi sino a negare ogni relazione tra quest'ultimo e i primi". Nel fare alcuni esempi di ciò egli dice che "nell'organizzazione statutale si potrà entrare per un dovere che dipenda direttamente dalla qualità di suddito, come quando si tratta del servizio militare".

4. In tal senso L. Benvenuti, *La discrezionalità amministrativa*, Padova, Cedam, Milani, 1986, in Collana del Seminario giuridico università di Venezia, pag. 178 – 179. L'autore precisa il contesto in cui tali riflessioni si mossero, riportando il pensiero di Bobbio che ha sostenuto come ""la letteratura giuridica italiana fu piena di esami di coscienza" di cui sono testimonianza le riflessioni dei giuristi sulla crisi del diritto (su cui nacque una vera letteratura) nonché il confronto da essi operato con il periodo precedente e le indicazioni date al fine di rendere la scienza giuridica *immune una volta per tutte dalle esperienze totalitarie*" (corsivo nostro).

5. Bachelet V., *Disciplina militare ed ordinamento giuridico statale*, Milano, Giuffrè, 1962, (ora in, *Scritti giuridici*, II, Milano, Giuffrè, 1981, 137 – 403).

6. Sia qui concesso un breve inciso sul punto. Pur non negando che la qualità dell'onore si possa maggiormente sviluppare nei militari, a causa del particolare addestramento, in cui si esaltano lo spirito di corpo e le altre qualità di cui si è fatto cenno, non si può però pensare di *presumerla* come prerogativa assoluta di quello *status* e ad esso necessariamente inerente, sebbene vada *riconosciuta* alla maggior parte dei suoi appartenenti. A ragione potrebbe, per esempio, presumersi propria dei tre componenti di una pattuglia durante un assalto a fuoco in cui uno tiene le munizioni, l'altro le armi ed il terzo offre la copertura a tutto il gruppo, in quanto la vita di ognuno dipende dall'operato degli altri (ma solo a causa della particolarità della circostanza).

7. Sebbene Bachelet ritenga che dall'art. 52 della Cost. non derivi un'implicita giustificazione di quei "sistemi di costrizione e misure disciplinari ... i cui effetti giuridici ... si esauriscono nell'ambito dell'ordinamento particolare dell'amministrazione", al contempo afferma che tale articolo riduce l'ampia discrezionalità concessa al legislatore di comprimere i diritti e le libertà costituzionalmente garantite ai militari. E' giusto il caso di fare una breve considerazione: nel momento in cui si afferma la riduzione di una certa

discrezionalità si riconosce tacitamente l'esistenza della stessa (perciò, in ogni caso, si ammette che esiste una limitazione a quei diritti).

8. Confronta quanto si dirà, più avanti al capitolo IV, a proposito delle sanzioni di corpo.

9. Di avviso contrario a questa posizione del Bachelet risulta essere il Vassalli G. in, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in memoria di Pietro Calamandrei*, vol V, Padova, Cedam, 1958, pag. 379 ss., secondo il quale il servizio militare non è da considerare un istituto attinente alla libertà personale e pertanto le punizioni disciplinari concretantisi in restrizioni della libertà personale vanno considerate incostituzionali.

10. Bachelet V., *op. cit.*, pag. 224.

11. A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, 14^ ed., Napoli, 1984, pag. 84 ss.. L'autore precisa come "le Forze Armate costituiscono – tra altri complessi organizzatori settoriali dell'amministrazione statale – un ordinamento avente una vita autonoma che non mette capo all'ordinamento generale". Nello stesso senso, G. Landi, V. Veutro, P. Stellacci e P. Verri, *Manuale di diritto e di procedura penale militare*, Milano, 1976, pag. 86, i quali mostrano la contraddittorietà del loro pensiero poichè, nell'auspicare l'abbandono delle sanzioni disciplinari detentive, le ritengono legittime in quanto "strumentali al buon andamento del servizio".

12. Confronta l'art. 3 della legge di principio n. 382/1978, in Appendice, e tra gli studiosi, Intelisano A., *I diritti dell'uomo e le Forze Armate in materia di sanzioni disciplinari*, Rass. Giust. Mil., 1976, pag. 197; P. E. Quaranta, *I diritti dell'uomo e le Forze Armate in materia di reclami*, (Atti del Congresso nazionale di diritto penale militare, Fiuggi Terme, 26 – 30 maggio 1976, Roma, 1978, pag. 86 ss.); Predieri A., *La difesa e le Forze Armate*, in Comm. Calamandrei – Levi, Firenze, 1950; A. Pizzorusso, *Diritti di libertà e stato giuridico dei militari in una recente proposta di legge*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, pag. 1840; Baldassarre A., *Disciplina militare e costituzione*, in Dem. dir., 1953, pag. 635.

13. Il significato di tale termine, da questo punto della trattazione, deve essere inteso nel senso di organizzazione amministrativa e non in quello di ordinamento separato, proposto dalle dottrine sostenitrici della supremazia speciale, concetto che, almeno in teoria, deve considerarsi superato.

14. Confronta in dottrina la posizione del Lombardi. Egli considera i doveri pubblici insieme e nel contesto delle libertà fondamentali di cui costituiscono i limiti accessori. Libertà e doveri sono posti sullo stesso piano, attraverso il ricorso al principio di solidarietà ex art. 2 della Cost.. In altre parole, per tale autore, dove vi sono diritti vi sono anche obblighi ma la loro convivenza va realizzata con l'applicazione del suddetto principio di solidarietà, nelle formazioni sociali dove l'individuo svolge la propria attività (non escluso l'ordinamento militare).

15. Confronta G. Morbidelli in, *Lo spirito democratico e il servizio militare*, in *Foro amm.*, 1970, III, pag. 982, nonchè Pinto F. in, *Forze Armate e Costituzione*, Venezia, 1979.

16. Si veda in proposito lo scritto di Modugno F., *L'ordinamento militare è in estinzione*, in *Studi in onore di V. Bachelet*, pag. 457.

17. M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, pag. 162 ss..

18. Si ricorda come per questo e per altri termini o nozioni poco comuni si può utilmente consultare l'appendice al presente testo.

19. In tal senso Modugno *op. cit.*, pag. 459.

20. D'altra parte non sono mancati in dottrina precisi orientamenti nel senso di negare, ad esempio, la separatezza della legge penale militare da quella comune. In tale senso il Venditti R. in *Il diritto penale*

militare nel sistema penale italiano, pag. 30, il quale fa inoltre notare come ciò sia stato ribadito anche dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 26 del 5 maggio 1979 in cui è stata precisata la necessità di subordinare la legge penale militare all'impero dei principi costituzionali.

21. Un chiaro esempio di quanto appena detto è la previsione, eccezionale, della proroga straordinaria della durata delle Camere art. 60, ultimo commma, dell'ampiezza della giurisdizione dei tribunali militari art. 103, ultimo commma, e dell'impugnabilità delle loro sentenze in Cassazione art. 111, II comma, ipotesi tutte per le quali si richiede che sia la legge a determinare la misura della deroga al normale regime previsto.

CAPITOLO III

3.1 Gli articoli della Costituzione italiana (1) che riguardano i diritti e i doveri dei militari. L'art. 52 della Costituzione: ipotesi di lavoro ed introduzione all'articolo.

Il capitolo precedente ha tratteggiato, a grandi linee, la definizione della teoria che considerava l'ordinamento militare come derogatorio rispetto a quello statale e basato sul cosiddetto principio di specialità o di separatezza dallo stesso. L'esame delle posizioni degli studiosi che hanno costruito la predetta teorica si è concluso con l'esposizione delle motivazioni, di ordine sia ideologico che giuridico, che ne hanno determinato il superamento.

Abbiamo, infatti, visto quanto la dottrina più recente si sia sforzata di demolire ogni residuo di "speciale supremazia" dell'organizzazione militare (ma non solo di questa), affermando l'impossibilità dell'esistenza di un micro – Stato, collocato in seno alla struttura istituzionale dell'ordinamento democratico, così come concepito nella nostra Costituzione.

Si avverte, a questo punto, la necessità di procedere ad una ricognizione delle norme costituzionali rilevanti in materia, al fine di giungere ad una ricostruzione del rapporto tra Stato – individuo e Forze armate che possa considerarsi in sintonia con le norme stesse (2). Non bisogna dimenticare – e va qui ribadito in premessa a tutto il discorso che seguirà – come sono le disposizioni ordinarie che vanno interpretate alla luce di quelle costituzionali e non il contrario, come troppo spesso è accaduto nel nostro paese (3).

A riprova di quanto appena detto si possono citare l'art. 3 e l'art. 28, rispettivamente della legge di principio sulla disciplina militare (l. 382/1978) e del Regolamento di disciplina militare (d.P.R. 545/86) che, stabilendo quali siano i diritti dei militari, rinviano a quelli che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini.

Da ciò si può ricavare un primo elemento di raccordo tra Costituzione e leggi sulla disciplina militare: in entrambi i destinatari di diritti e doveri sono degli individui, sempre e comunque cittadini, ma che in alcuni casi, per il particolare *status* (militare) che ricoprono, possono vedere limitati alcuni dei diritti ad essi spettanti.

Nel premettere che si può anche essere d'accordo in linea generale con il concetto appena espresso va, comunque, precisato come debba distinguersi la natura e l'importanza dei diritti nonché l'intensità, le modalità e i tempi della loro limitazione (4).

Tornando all'esame delle norme costituzionali, andrebbe prima di tutto esaminato l'art. 52 Cost. il quale prevede che: "*La difesa della patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico del la Repubblica*".

Tale norma riguarda direttamente quel rapporto Stato – individuo – Forze armate di cui si è fatto cenno più sopra. Ma si deve subito precisare che essa è insufficiente, da sola, a porsi come norma che serva da spunto per tutte le riflessioni su tale rapporto e come origine delle diverse ed articolate problematiche che ne derivano.

Da questo articolo emerge solo il fatto che pure per i militari sussistono diritti e doveri (come per gli altri cittadini che militari non sono) con delle limitazioni che emergono anche dalla scrittura formale della norma (5). In altre parole, si capisce come gli stessi possano e debbano essere considerati, prima cittadini e poi cittadini – militari (così come ribadiscono le leggi sopra dette).

Non viene, però, meglio specificato il contenuto di tali diritti e doveri né quello di tali limitazioni. Non viene, inoltre, precisato il contenuto delle espressioni riportate (6). Sul alcune di esse occorre, però, fare luce. In particolare, sul significato dell'espressione "spirito democratico". Non si può, infatti, affermare che una cosa è limitata rispetto ad un'altra senza prima conoscere l'estensione dell'altra.

Si procederà, perciò, ad una sintetica ricognizione delle altre disposizioni costituzionali che possano, eventualmente, chiarire la portata ed il contenuto,

nell'art 52, dell'espressione predetta. Tanto per intenderci, le norme fondamentali alla base del nostro ordinamento democratico.

Innanzitutto, non si può evitare di fare riferimento alle norme contenute nei primi dodici articoli della Costituzione (principi fondamentali) e negli artt. da 13 a 28 (diritti civili).

In questa prima parte della nostra *Magna Charta* sono affermati una serie di principi e diritti la cui caratteristica sostanziale è quella di essere indispensabili, intrasmissibili, imprescrittibili, irrinunciabili ed insopprimibili da parte dello Stato o di qualsiasi altro soggetto pubblico o privato.

A titolo esemplificativo si potrebbe dire che questi diritti sono quelli che la Costituzione riconosce a tutti, considerandoli inerenti alla semplice condizione umana: tali sono la libertà personale, la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto a non essere sottoposti a prestazioni personali o patrimoniali se non in base alla legge, la libertà di coscienza, la libertà e segretezza delle comunicazioni, il diritto di azione e di difesa in giudizio, il diritto a non essere sottoposti a pene consistenti in trattamenti contrari al *senso di umanità* (7).

Soprattutto, occorre dire che i principi sanciti nella maggior parte di queste norme hanno un valore precettivo e non solo programmatico. La giurisprudenza della Corte Costituzionale e la dottrina prevalente sono tutte orientate nel senso di attribuire una sempre maggiore efficacia giuridica ai principi fondamentali in esse contenuti.

In altre parole, si può ritenere che, sebbene difetti una legge ordinaria che li specifichi, essi, nelle loro linee essenziali, sono direttamente invocabili da tutti i cittadini ed applicabili nelle varie situazioni concrete.

In seno ai principi fondamentali, rivestono particolare interesse, ai fini del discorso che si conduce, le norme di cui agli articoli 1, 2, 3 e 11 Cost. (8).

In esse è affermato il carattere democratico della nostra Repubblica (9) (art. 1), il riconoscimento e la garanzia di diritti inviolabili e doveri inderogabili (art. 2) (10), l'uguaglianza e la pari dignità di tutti i cittadini davanti alla legge e il compito dello Stato di rimuovere gli eventuali ostacoli che si frappongono alla realizzazione pratica della stessa (art. 3), la vocazione pacifista dello Stato italiano – disposto alla cooperazione internazionale al fine di assicurare la pace e

la giustizia tra le nazioni – e il divieto, per lo stesso, di muovere guerra con il solo scopo "offensivo" (art. 11) **(11)**. Senza scendere all'esame più specifico di tali norme, il cui disposto è necessario tenere, però, bene a mente, va invece fatta menzione degli artt. 13, 17, 18, 21, 23, 24, 25 e 27 Cost..

In essi sono consacrati i cosiddetti **diritti della personalità**, sotto il profilo di diverse situazioni sintomatiche.

Queste possono, per facilità di esposizione, riassumersi nelle seguenti categorie: la libertà personale, la libertà di riunione e di associazione, la libertà di pensiero (13 – 17 – 18 – 21).

Inoltre, le dette norme, accanto al fondamento del diritto, prevedono alcune garanzie a difesa dello stesso **(12)**.

Ad esempio, si richiede che qualsiasi prestazione personale o patrimoniale non può essere imposta se non con legge (art. 23), si consacra il diritto alla difesa e alla tutela dei propri diritti (art. 24), il diritto ad avere un giudice prefissato dalla legge (art. 25). In ultimi, ma non certo perché meno importanti, vanno considerate le disposizioni che stabiliscono la necessità di prevedere specie e entità delle pene e delle sanzioni, solo attraverso la legge ordinaria (art. 25, II comma), nonché il carattere personale della responsabilità penale (art. 27).

Ai fini specifici che qui interessano, non si possono evitare alcune riflessioni sull'art. 13 Cost.. In esso si afferma il principio dell'**inviolabilità della libertà personale** e la circostanza secondo la quale "*non è ammessa alcuna forma di detenzione, di ispezione o perquisizione personale né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non **per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.***".

In precedenza si è parlato dello *status* di cittadino e di militare, ponendo in evidenza come l'uno non possa escludere l'altro ma lo debba, invece, integrare. La norma in oggetto non garantisce diritti né per l'una né per l'altra delle categorie appena dette, ma si preoccupa di tutelare *l'uomo in sé e per sé considerato*, stabilendo il "diritto soggettivo perfetto" **(13)** alla libertà personale. Diritto indisponibile, intrasferibile, irrinunciabile e imprescrittibile **(14)**.

Con particolare riferimento ai rapporti tra cittadino e amministrazione (anche

quella della difesa), ciò comporta una conseguenza fondamentale. Infatti, come è stato autorevolmente affermato, l'attenzione e la preoccupazione per la persona umana si esprimono nel principio della legalità degli atti amministrativi "per effetto del quale l'amministrazione non può esercitare alcun potere che non le sia conferito dalla legge ed è tenuta ad esercitarlo nelle forme e secondo le modalità che questa prescrive"; per cui si è potuto affermare che "nello Stato di diritto, il cittadino potendo opporsi ad ogni atto della pubblica amministrazione che gli vieti di fare ciò che non gli vieta la legge, gode effettivamente del diritto di fare ciò che per legge non gli è proibito, ossia gode di quello che si può chiamare diritto generale di libertà. E' questa la situazione fondamentale che distingue lo Stato di diritto dallo Stato assoluto, nel quale la sfera di libertà dei cittadini è pienamente soggetta all'arbitrio del potere esecutivo" **(15)**.

Fatta questa premessa, crediamo sia abbastanza chiaro il quadro in cui deve muoversi il discorso in merito alla conformità alla Costituzione delle leggi regolanti lo *status* di militare, in particolare quelle sulla disciplina militare, e circa la portata e i limiti dell'art. 52 Cost..

In altre parole, si potrà considerare legittima una limitazione ad un diritto costituzionale del militare – cittadino in tanto in quanto la stessa sia disposta da una legge, conforme ai principi costituzionali, e da questa regolata nelle modalità, entità e garanzie di tutela.

Tutte le norme predette si intersecano con la disposizione dell'art. 52 o verticalmente, perché su piani diversi per importanza **(16)**, od orizzontalmente, in quanto concernono interessi gerarchicamente pariordinati **(17)**. Si potrebbe, perciò, affermare che il nocciolo di tutta la questione ruota intorno a questo articolo, al cui esame saranno dedicate le pagine successive, e ad alcuni altri che con esso si pongono in relazione.

Se il legislatore, al terzo comma dell'art. 52, avesse usato il termine "coincide" anziché "si informa" non sarebbe stato necessario continuare la presente trattazione in quanto non si sarebbero potute rilevare differenze tra il cittadino e il cittadino – militare e quelle che, per avventura, si fossero rivelate esistenti sarebbero state tutte da censurare.

In via preliminare occorre riflettere attentamente sul primo comma di tale

disposizione, il quale prevede l'imposizione in capo ad un soggetto di una prestazione di carattere personale **(18)**.

Abbiamo già avuto modo di accennare, però, come anche la disposizione dell'art. 23, preveda come "nessuna prestazione *personale* o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge". E' evidente, quindi, come questa norma colleghi quelle sui principi e diritti fondamentali con l'art. 52 e sarà, perciò, necessario occuparsi anche di essa.

Da una superficiale analisi, emerge subito un analogia tra le due previsioni: entrambe fanno un esplicito rinvio alla **legge ordinaria (19)**, la quale è deputata a disciplinare i casi in cui i principi che regolano le libertà fondamentali possano essere eccezionalmente e momentaneamente posti in ombra (compressi).

Si può senz'altro affermare che le due norme contengono la cosiddetta **riserva di legge** la quale viene tradotta in concreto attraverso il ricorso al principio di legalità **(20)**. In altre parole, la riserva di legge, intende assolvere ad una funzione di garanzia dei diritti costituzionali nei confronti dei soggetti sottoposti al potere statale.

Tale funzione di garanzia ha origine dalle lotte delle grandi rivoluzioni liberali (quella degli Stati Uniti d'America del 1776 e della Francia ottocentesca) le quali individuarono nella legge (principio di legalità) il mezzo supremo di tutela delle libertà "perché ogni limitazione stabilita con legge si tradurrebbe in una sorta di autolimitazione indirettamente consentita dai soggetti interessati a mezzo dei loro rappresentanti" (i deputati delle Camere parlamentari) **(21)**.

In definitiva, il principio di legalità implica l'esistenza di una previa norma di legge posta a fondamento del potere attribuito ad autorità governative o amministrative. Con riguardo a quest'ultime, tale principio pone il limite dei provvedimenti amministrativi incidenti sui diritti fondamentali.

Il principio di legalità è, quindi, principio dell'ordinamento giuridico italiano come ha riconosciuto la stessa Corte Cost.le nella sentenza n. 13 del 1962 **(22)**.

Queste riflessioni sull'art. 23 e, più in generale, sulla sottoposizione degli atti amministrativi alla legge è qui solo anticipata e verrà trattata più ampiamente nei paragrafi successivi.

3.2 Il principio di legalità nello spirito dell'art. 52, III comma, della Costituzione. Segue a) I lavori preparatori.

La dottrina prevalente circoscrive i principi che hanno ispirato la norma individuandoli nel concetto di garanzia di egual dignità della persona umana; particolarmente tra le posizioni dei superiori e quelle degli inferiori.

In tal senso, autorevoli studiosi hanno affermato la necessità che "pur nella distinzione dei gradi, sia rispettata l'uguaglianza dei valori umani, e che non si attribuisca per principio alla vita ed alle necessità di vita dei superiori maggiore valore che alla vita ed alle necessità di vita degli inferiori, e che questi ultimi non si trovino *disarmati difronte ai superiori, in loro balia, senza possibilità di ottenere giustizia*" (23).

In tale direzione, anche se con diversa propensione, si è espresso chi ha sostenuto che l'articolo di riferimento "deve preludere alla scomparsa del carattere aristocratizzante dell'ufficialità, *residuo di un principio di casta*, a cui l'esercizio di comando in armi fu per tanto tempo connesso" (24).

Un sintomo di ciò poteva ravvisarsi, fino ai primi anni settanta, in una singolare forma di impiego del personale militare: l'"attendente", posto al servizio personale di un ufficiale anche fuori dell'ambito militare. Tale figura, considerata una "prerogativa" del grado, assolveva mansioni di inserviente e collaboratore domestico (25).

Quanto sopra potrebbe sembrare una mera divagazione dal discorso che si sta conducendo. Ma se si considera che la predetta figura non era il risultato di una prassi improntata all'abuso del potere del capo, ma una vera e propria norma (anche se di fonte secondaria perché contenuta in un Decreto ministeriale e non in una legge), espressamente prevista, allora si capisce il salto di qualità cui in questi ultimi anni si è assistito.

Con l'evoluzione del pensiero dottrinale, della giurisprudenza e della legislazione in materia, si è giunti alla soppressione del predetto D.M. e, con essa, alla *scomparsa* definitiva di tale umiliante funzione.

Dalla norma costituzionale in esame, perciò, emerge chiaramente il carattere di novità e di rottura con il passato, pur essendo chiaro come la stessa, per evidenti ragioni di opportunità storica, non potè riconoscere una completa

coincidenza tra ordinamento tradizionale delle Forze armate e sistema democratico.

Il superamento di questa mancata coincidenza indica, ormai, una tendenza, un risultato da raggiungere progressivamente e che oggi si impone in tutta la sua attualità e necessità.

In tal senso va letto l'impiego di alcune espressioni contenute nell'articolo in esame. Ad esempio l'uso del presente "progressivo" "si informa" (anziché del presente indicativo, come il costituente ha fatto con riferimento ad altri argomenti) (26) dà la sensazione della dinamicità del divenire dell'ordinamento militare che, come in una sorta di metamorfosi, segue, sebbene in ritardo, quello statuale.

In altre parole, l'art. 52, III comma, non rappresenta, come molti hanno pensato, un traguardo ma un punto di partenza, dal quale ha preso le mosse il lento, e a tutt'oggi incompiuto, processo di assorbimento dell'ordinamento militare da parte di quello civile.

In riferimento a quest'ultimo punto, la critica che più facilmente è stata mossa da una parte degli studiosi, risulta essere la seguente: la non perfetta coincidenza tra ordinamento tradizionale delle Forze armate e ordinamento democratico dipende dal fatto che il concetto di democrazia mal si sposa con quello di Forze armate, considerate la tipica espressione delle organizzazioni autarchiche.

A tal proposito intendiamo proporvi l'opinione di uno studioso il quale afferma che: "se per democrazia si deve intendere, secondo l'insegnamento di Kelsen, l'ordinamento in cui i soggetti alle norme ne sono i creatori, nessun termine può essere usato così a sproposito come quello "democratico" riferito all'ordinamento delle forze armate imperniato per sua natura e necessità sul principio opposto dell'autocrazia, *massimamente in guerra*" (27).

Una parte della dottrina, però, ha esteso la sua interpretazione al di là dei confini appena descritti, cercando di trovare la soluzione nel contesto di un ragionamento più generale.

In altre parole, più che constatare una certa realtà (separatezza del consorzio militare), *effetto* di quel retaggio storico di cui si è parlato nel capitolo precedente, ci si è chiesti quale fosse la *causa* che ha generato tale *effetto* e se la

stessa fosse legittima.

Nell'individuare una risposta a tale quesito, ci si è resi conto che il motivo fondamentale di una così grave scissione tra i due ordinamenti (Forze armate e Stato) consisteva nell'assenza di una legislazione che riportasse e mantenesse nei giusti limiti l'autonomia (impositiva, organizzativa ed esecutiva) dell'amministrazione della difesa. All'interno di tale carenza legislativa ben si era insinuato e consolidato un patrimonio di privilegi conquistati, per così dire, **sul campo** ma non per questo da solo sufficiente a legittimare una totale indipendenza dai principi dell'ordinamento democratico.

Un primo approccio in quest'ultimo senso prende le mosse da un'ottica per la quale la democrazia, secondo una felice espressione di Maritain, è *"l'organizzazione razionale di libertà fondate sulla legge"* **(28)**. Da questa impostazione si dedurrebbe il fondamento costituzionale di una riserva di legge in materia di disciplina militare.

Il sillogismo, infatti, è di facile comprensione: se l'ordinamento delle Forze armate "si informa allo spirito democratico della Repubblica" e la democrazia fonda le sue basi sulla legge, allora, per esservi democrazia nel consorzio militare, occorre che tutte le attività coinvolgenti i diritti fondamentali del cittadino – militare siano disciplinate e protette da norme di legge ordinaria (riserva di legge).

Anticipando quanto si dirà in seguito **(29)**, sebbene la legge n. 382 del 1978 abbia dettato principi e direttive di ordine generale, nell'intento di riavvicinare il consorzio militare allo spirito democratico della Repubblica, non si può ritenere che abbia regolamentato in maniera soddisfacente la materia militare.

In particolare, nella parte che riguarda la disciplina e la rappresentanza la cui attuazione comporta il coinvolgimento e la gestione di alcuni diritti fondamentali.

Soprattutto in quegli aspetti in cui sono in gioco le libertà dell'individuo e la conservazione e il rispetto della dignità e dei diritti della persona umana.

Di contro, tutte le limitazioni previste per i militari sono interpretate in maniera ulteriormente restrittiva da alcuni decreti del Presidente della Repubblica (545/1986 e 691/1979) i quali sono, peraltro, norme di grado secondario.

Non esiste, quindi, una legge in senso formale **(30)** che, oltre a dettare dei principi generali, si faccia carico di stabilire se e come sia lecito comprimere i diritti dei militari a causa del loro particolare *status* **(31)**.

Va, quindi, rilevato che, se per le libertà dei militari si può essere d'accordo con chi ipotizza differenti gradi di garanzia giuridica, per la riserva di legge ed il principio di legalità il percorso è obbligato: o si applicano o non si applicano.

Si potrebbe, ulteriormente, obiettare a questa concezione introducendo il concetto di riserva di legge relativa ed assoluta e il principio di legalità formale e sostanziale. In tal modo si potrebbe affermare che la legge ha l'obbligo di stabilire solo i principi generali, demandando ad un regolamento le previsioni più specifiche (riserva di legge relativa).

In questo modo si giustificherebbe la discrezionalità concessa dalla legge di principio al legislatore regolamentare e la genericità delle previsioni normative previste nella stessa.

Gli studiosi, però, in relazione alla natura della riserva di legge, sembra siano concordi nel sostenere la tesi (alla quale chi scrive sente l'obbligo di aderire) che individua nell'art. 52 la sussistenza di due tipi di riserva: assoluta per la materia disciplinare e relativa per l'ordinamento militare in genere **(32)**.

Tale concetto può essere reso in altri termini affermando che la norma costituzionale in considerazione (art. 52), per l'incidenza che possiede sui diritti costituzionali dei cittadini, fa riferimento solo alla prima riserva (quella assoluta, con la conseguenza che le regole in questa materia vanno stabilite solo con legge).

La generale sottoposizione alla legge della restante organizzazione militare, invece, discende, più ed oltre che dall'art. 52, dal **principio di legalità** che domina ogni espressione di poteri amministrativi.

Contro la necessità di una riserva di legge di natura assoluta in materia disciplinare militare non sembra, in realtà, decisiva l'obiezione secondo la quale essa rischierebbe di ampliare, anziché favorire, la riduzione della discrezionalità delle autorità militari a causa della difficoltà di dettare con legge anche le norme più minute **(33)**.

Tale argomentazione, da una parte, sembra, infatti, misurare le prescrizioni

costituzionali sulla base delle difficoltà della loro attuazione, e, dall'altra, potrebbe essere fatta valere contro ogni esigenza di tipicità dei poteri esercitabili dall'amministrazione e (per quello che più oltre interesserà) dei comportamenti illeciti sanzionabili, coinvolgendo ogni tipo di disciplina normativa, da qualunque fonte posta **(34)**.

In risposta alla seconda obiezione (valore formale o sostanziale del principio di legalità) si può, invece, introdurre un'interessante opinione secondo la quale: " ... intanto si può parlare di applicazione, soltanto in senso formale, del principio di legalità, in quanto si venga a negare, in ordine al medesimo soggetto, la riserva di legge e dunque la possibilità di graduare, per quest'ultima l'applicazione a quel determinato oggetto" **(35)**.

In altre parole, l'autore vuole significare come non basta che l'intervento dell'amministrazione trovi un generico riferimento nella legge, ma occorre che quest'ultima disciplini più analiticamente l'azione dell'esecutivo. Soprattutto, aggiungiamo noi, in quei settori nei quali sono poste in gioco le libertà fondamentali. Altrimenti, si avranno solo nudi principi che rischiano di essere stravolti nelle loro applicazioni pratiche.

... segue a) I lavori preparatori.

Il carattere di novità e rottura con il passato, contenuto nella norma, emerge anche considerando la volontà del legislatore costituente espressa nel corso dei lavori preparatori. Durante la seduta del 15.11.1946, l'onorevole Moro propose l'adozione del testo attuale dell'articolo 52, III comma, che venne approvato all'unanimità, meno un astenuto.

Nell'illustrare le sue motivazioni, l'onorevole concluse nel seguente modo: "non è pensabile che la gerarchia militare soffochi la dignità della persona umana, come troppe volte è accaduto, attraverso *i regolamenti* di disciplina" (corsivo nostro).

Durante la discussione in assemblea, erano state sollevate molte perplessità circa l'opportunità della disposizione; fu decisiva, ai fini dell'approvazione, la posizione del deputato U. Merlin, il quale motivò la sua fermezza con **la necessità di trasferire la novità della democrazia anche nel consorzio militare**, imponendo espressamente un superamento del passato.

Non va trascurato, per ultimo, che la prima scrittura del comma in questione faceva riferimento alla "struttura" democratica dello Stato.

La scelta definitiva si può motivare con l'esigenza di evitare interpretazioni fuorvianti (per esempio elettività dei capi militari), tendenti all'affermazione di principi e moduli organizzativi incompatibili con la struttura stessa delle Forze armate.

E' significativa, inoltre, la sostituzione del prescelto verbo "riflettere" con "informarsi". Quest'ultimo dà più l'idea dell'"internità" delle Forze armate all'ordinamento statale: **esse non sono semplicemente deputate a riflettere il secondo dall'esterno, restando autonome, bensì devono, a rigore, informarsi ad esso dall'interno.** Di seguito saranno meglio chiariti tali concetti.

3.3 Analisi formale e analisi sostanziale dell'art. 52, III comma. Segue a) L'art. 52 Cost. e i suoi rapporti con altre disposizioni costituzionali.

Nel precedente paragrafo si è cercato di evidenziare come il legislatore costituente abbia dovuto rilevare che l'ordinamento militare si era realizzato, storicamente, ai margini dello Stato democratico.

Avendo preso coscienza di una tale realtà, i partecipanti all'assemblea costituente hanno voluto indicare la direzione da seguire affinché il nuovo ordinamento repubblicano potesse lentamente assimilare il primo, informandolo ai nuovi principi, sulla scia di un'evoluzione che, già allora, era sentita come storicamente irrimandabile.

E' chiaro, quindi, come la disposizione dell'art. 52 sia caratterizzata da un profilo "dinamico" che emerge in tutta la sua programmaticità se si considera la seguente espressione: "*L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica*".

La portata di questa norma, quindi, non è statica, bensì dinamicamente collegata al progredire dell'ordinamento repubblicano e offre lo spunto per giungere ad una diversa interpretazione della stessa.

In altre parole, con molta probabilità nei primi anni che seguirono l'emanazione della Carta Costituzionale, i cittadini e lo Stato (inteso come

organi e istituzioni che ne esprimono la volontà) avevano una determinata coscienza e comprensione del concetto di "spirito democratico". Sebbene quest'ultimo fosse già stato espresso con sufficiente chiarezza nella Legge Fondamentale, la sua realizzazione concreta nei rapporti sociali, attraverso la specificazione dello stesso in norme di legge ordinaria, ha richiesto tempi lunghi a causa di molteplici fattori **(36)**.

Nonostante tali difficoltà, la conseguenza inevitabile dell'evoluzione dell'ordinamento militare e del suo "informarsi" allo spirito democratico è l'avvicinamento delle posizioni dei militari a quelle dei cittadini **(37)**.

Venendo all'esame più strettamente formale dell'art. 52 Cost. ci si accorge subito come le parole che compongono l'articolo ("spirito", "democratico", "si informa") abbiano un tenore che presta il fianco ad una varietà di interpretazioni. Risulta, altresì, arduo fornire un adeguato significato tecnico al vocabolo "ordinamento" **(38)**.

Va detto, innanzitutto, come il significato del termine "spirito" non coincide volutamente con quello di "principio" o "metodo" democratico. Sembra, quindi, che la volontà del legislatore costituente sia stata nel senso di stabilire una non perfetta coincidenza tra garanzia delle situazioni soggettive degli individui nella sfera civile e in quella militare.

E' giusto il caso di far rilevare, infatti, come il legislatore costituente laddove ha voluto esprimere la necessità di una coincidenza perfetta lo ha fatto chiaramente **(39)**.

Le ragioni di una tale scelta sono evidenti se solo si considera il periodo storico in cui è nata la Carta Costituzionale. Essa si mostra come la risposta ad un'esperienza, sotto certi aspetti da dimenticare, e come un proclama i cui contenuti sono tutti da realizzare e progettare.

In riferimento a quest'ultimo punto risulta interessante e significativa la relazione che lega l'art. 3, II comma, della Carta costituzionale con la norma in esame (art. 52).

Tra queste disposizioni si nota una certa analogia: in entrambe è presente una componente dinamica, individuabile nelle espressioni, "è compito della Repubblica" (art. 3 Cost.) e "si informa" (art. 52). Il secondo comma dell'art. 3

continuando ad affermare il principio di uguale dignità sociale espresso nel primo comma mira alla rimozione di quelle condizioni economiche e sociali che "in fatto" limitano la libertà e l'eguaglianza tra i cittadini e il godimento da parte degli stessi dei diritti fondamentali.

Da ciò si capisce, come è stato autorevolmente affermato, che questa norma "non intende attribuire alla Repubblica la funzione di dirigere i cittadini verso le mete designate dai governanti, per eccelse che questi le ritengano, ma di dar loro la più ampia sfera di autonomia, affinché essi stessi possano operare ed elevarsi" **(40)**.

Nell'affermare la predetta assimilazione tra i due ordinamenti va osservato, come già si è accennato, che *lo spirito democratico della Repubblica* non può certo considerarsi definito una volta per tutte, se non nelle sue linee di principio e nei suoi valori fondamentali.

Per la verità, nel passaggio dalla considerazione dell'uomo astratto a quella dell'uomo nelle diverse fasi della vita e nei diversi stati evolutivi, proliferano richieste di nuovi riconoscimenti di diritti.

A tal proposito qualcuno **(41)** ha parlato, simbolicamente, di diritti della terza generazione, come quello a vivere in un ambiente non inquinato. Quest'ultimo non avrebbe potuto essere concepito quando vennero proposti quelli della seconda generazione (diritto all'istruzione, all'assistenza, etc.). Così come questi non erano neppure lontanamente ipotizzabili quando furono emanate le prime dichiarazioni settecentesche.

In quell'epoca, ormai lontana, l'atteggiamento del cittadino era quello di chi aspetta concessioni di libertà e riconoscimenti di diritti indispensabili per la civile e democratica convivenza da uno Stato che ha appena smesso la sua "veste" autoritaria.

Oggi, invece, si sente, oltre all'esigenza di non perdere i diritti conquistati, anche il bisogno di contribuire al consolidamento degli stessi attraverso l'attuazione del nuovo *principio di partecipazione* enunciato negli artt. 2 e 4 della Costituzione, diffuso in tutta la legislazione sociale e recepito anche nell'ambito militare **(42)**.

Certe richieste, infatti, nascono soltanto quando sorgono determinati bisogni o

quando, mutate le condizioni storiche, la coscienza sociale si può porre il raggiungimento di altre mete.

L'ordinamento militare, che ha da sempre contribuito al perseguimento degli ideali democratici, oggi è chiamato a promuovere una corretta affermazione degli stessi e a contribuire agli sviluppi di ogni nuova tendenza.

- Dopo questi brevi cenni sul significato formale dell'art. 52, III comma, occorre occuparsi del suo **contenuto sostanziale**.

Gli studiosi della materia, difronte alla portata di tale norma, sembra non si siano posti il problema di definirne il contenuto positivo ma siano apparsi più attenti a delineare ciò che la norma costituzionale in oggetto non significa e non esprime.

Per semplicità di esposizione vi proponiamo, perciò, prima due orientamenti che hanno un contenuto normativo cosiddetto "in negativo".

Il primo di questi orientamenti "in negativo" è rappresentato dall'opinione di coloro che definiscono l'art. 52, III comma, come una delle "norme direttive in senso proprio", e non prescrittive; esse sono quelle che "non importano in pratica altra conseguenza che l'obbligo del legislatore di tenerle presenti e possono fungere, specie quando siano integrate dalle leggi e *dalla prassi* come criteri di interpretazione dotati di rilievo costituzionale" (corsivo nostro). Esse non sarebbero idonee, secondo l'autore, né a rendere inefficaci né ad abrogare alcuna legge **(43)**.

In altre parole, secondo questa posizione, deve essere negata utilità e contenuto normativo alla disposizione in esame comprendendola, invece, tra le norme che "*enunciano principi così vaghi e generici da non potersene dedurre alcuna regola o comando*".

Quest'orientamento non può condividersi in quanto esso viene a negare l'originalità e la novità della disposizione, come sopra descritta, svestendola del suo significato critico degli assetti normativi ed organizzativi vigenti **(44)**.

In tal senso vi è chi rimarca come, in regime di Costituzione rigida **(45)**, è inammissibile configurare disposizioni costituzionali prive di qualsiasi contenuto, assolutamente vaghe e generiche **(46)**.

Per cui il comma predetto dell'art. 52 va, necessariamente, interpretato nel senso più rigoroso. In altre parole, la norma non è semplicemente descrittiva ma contiene specifici precetti che non possono essere ignorati dal legislatore ordinario.

L'altro orientamento (sempre con un contenuto normativo in negativo) tende a porre in evidenza come la democrazia nelle Forze armate non potrebbe certo intendersi nel senso comune e, quindi, rispettosa del criterio di rappresentatività.

I sostenitori di tale orientamento affermano che non si può, ad esempio, parlare di elettività degli ufficiali e deliberazione a maggioranza delle decisioni nell'ambito del consorzio militare **(47)**.

A porre in evidenza come quello appena esposto sia un falso problema, è intervenuto il pensiero di coloro i quali, posta l'appartenenza delle Forze armate alla pubblica amministrazione, hanno messo in rilievo come l'interpretazione di tale disposizione nel senso dell'adozione del principio democratico, non doveva neppure porsi, tenuto conto che neanche per l'amministrazione civile la Costituzione stabilisce modalità organizzative diverse da quelle recepite dalla tradizione **(48)**. E' a tutti noto, infatti, come nemmeno i funzionari pubblici civili siano eletti dai propri dipendenti e come gli stessi impartiscano ordini e direttive per il buon andamento dell'amministrazione cui sono preposti, avendo come punto di riferimento costante la legge che ne individua i fini e i mezzi. Ma non si può, certo, affermare che l'amministrazione civile sia strutturata in modo tale da mettere in pericolo il rispetto delle libertà fondamentali dei singoli e la loro dignità di uomini **(49)**.

Per concludere, nell'opinione di chi scrive, lo scopo della norma di cui finora si è parlato non è quello di stravolgere la struttura del consorzio militare bensì quello di proteggere, in sintonia con i compiti propri di questa, i singoli da possibili prevaricazioni ed abusi.

... segue a) L'art. 52 Cost. e i suoi rapporti con altre disposizioni.

Proseguire l'analisi dell'art. 52, III comma, attribuendo ad esso un valore assoluto non dà gli stessi risultati che si raggiungono ponendolo in relazione ad altre disposizioni costituzionali.

Il discorso, quindi, si sposta verso la ricerca delle altre norme, e delle interpretazioni che delle stesse si possono fornire, capaci di rivelare il vero e completo contenuto che il legislatore costituzionale ha inteso ricomprendere nell'articolo di riferimento.

La prima norma che si presta ad una simile analisi è l'art. 23.

Gli studiosi hanno riconosciuto, anche se con diverse argomentazioni, la reciproca dipendenza di queste due disposizioni, le quali regolano lo stesso oggetto: una prestazione di carattere personale.

Una parte minoritaria della dottrina nega la reciproca autonomia delle due disposizioni e considera la riserva in materia di prestazioni imposte assorbita da quella in materia di servizio militare **(50)**; ovvero riconosce una sorta di relazione tra norma generale (art. 23) e norma speciale (art. 52), in quanto la prestazione, di cui all'art. 52, non è genericamente personale come le altre ma è caratterizzata in maniera peculiare. Pertanto, tale teorica giunge ad affermare che le limitazioni alle libertà fondamentali possono spingersi oltre i confini definiti dall'art. 23.

Non si può, però, accettare una tale impostazione, perchè se si considera che le norme costituzionali sono di pari rango ed hanno tutte ugual grado di forza, non è possibile che una ponga una deroga, sia pure implicita, ad un'altra.

La parte maggioritaria della dottrina afferma che le disposizioni degli articoli 52 e 23 della Costituzione rappresentano due modi complementari di guardare al medesimo fenomeno.

Entrambe disciplinano la prestazione di carattere personale costituita dal servizio militare, poichè l'una esprime la necessità di un intervento della legge per regolare l'imposizione della prestazione personale nell'"insieme" dei suoi caratteri generali (art. 23 Cost.); l'altra impone la riserva "sugli aspetti concreti e dinamici della prestazione, (art. 52) **(51)**.

In altre parole, all'interno dell'"insieme" contenente i caratteri particolari e tipici dello *status libertatis* del cittadino, esisterebbe un "sottoinsieme" contenente i diritti di libertà "compressi" di tutti i militari **(52)**.

Qualsiasi posizione dottrinale si accetti, emerge che l'art. 23 costituisce il fondamento costituzionale della libertà individuale e che la particolarità di uno

status non può comportare la diminuzione di garanzie e diritti proprio nei confronti di coloro che sono chiamati a difenderli.

Alla luce di questa relazione, si può con maggiore fermezza ribadire che anche quel complesso di regole riassumente la disciplina militare deve essere regolamentato dalla legge ordinaria **(53)**.

Le dette regole, che concernono i diritti e le loro limitazioni, devono porsi nell'ordinamento giuridico e nella società civile, secondo uno schema rispettoso dei principi costituzionali.

La Costituzione prevede una riserva di legge assoluta in materia di disciplina militare, attraverso gli artt. 23, 52 e le norme che si riferiscono ai diritti inviolabili della persona umana. Tale previsione si applica concretamente con il rispetto del principio di legalità; ciò significa che è compito solo della legge (in senso formale) stabilire i casi in cui tali diritti possano essere limitati.

****

Un altro articolo della Costituzione che risulta utile a descrivere il significato e la valenza dell'espressione "spirito democratico" è l'art. 97 Cost., I comma, a mente del quale "*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*".

Non vi può essere alcun dubbio circa l'applicabilità di questa norma alla materia militare in quanto non può negarsi che il complesso organizzativo delle Forze armate appartenga a quel settore dell'esecutivo che si identifica con l'amministrazione della difesa.

La norma in esame, perciò, fissa anche per tale ambito dell'amministrazione pubblica, i parametri essenziali (legalità, imparzialità e giustizia) ai quali l'operato della stessa deve essere ispirato.

Questi parametri trovano ulteriore specificazione in quei principi di buona amministrazione che siano espressi in un'apposita formulazione normativa o siano astraibili induttivamente dalle norme dell'ordinamento giuridico **(54)**.

Il giudice costituzionale, pur ammettendo che l'art. 97 coinvolge l'esercizio di

una discrezionalità legislativa, ha affermato che il controllo sulla conformità dell'articolo in questione è ammissibile per accertare la non arbitrarietà della legge stessa rispetto ai fini che il precetto costituzionale prescrive. In proposito la Corte Costituzionale, nella stessa sentenza, ha evidenziato come "il rispetto dell'art 97 ... esige regole procedurali sulla condotta della pubblica amministrazione dirette ad assicurare un'esatta valutazione degli interessi coinvolti dalla decisione amministrativa da adottare, così da garantire un procedimento basato sui **principi della congruenza e della ragionevolezza**".

L'art. 97, I comma, assume perciò un carattere ed un significato più generali rispetto agli articoli 23 e 52 e riconosce uno stretto legame tra il concetto di imparzialità e quello di democraticità. In breve, la pubblica amministrazione non può conformarsi allo spirito democratico se il rispetto di quest'ultimo non viene garantito attraverso l'applicazione del principio di legalità in senso sostanziale.

In altre parole, lo svolgersi dell'attività dei pubblici uffici dell'amministrazione della difesa, secondo criteri improntati allo spirito democratico della repubblica e ai parametri sopradetti, è garantito dall'esistenza di leggi che prevedano il limite della discrezionalità dell'attività amministrativa **(55)**.

Proprio per questi motivi una parte autorevole della dottrina ritiene che i contenuti normativi dell'art. 97, I comma, vengano ad integrare la nozione di democraticità di cui al terzo comma dell'art. 52.

Il principio democratico riassume e presuppone, fra gli altri, quello di legalità, imparzialità e buon andamento (espressamente enunciati nell'art. 97) e quelli astraibili dalle norme dell'ordinamento giuridico di cui si è detto: primo fra tutti quello di ragionevolezza.

Pertanto, i rapporti tra le due disposizioni potrebbero essere così costruiti: "l'art. 52, III comma, contiene un riferimento espresso alla democrazia, presupposto nell'art. 97, I comma; reciprocamente ciò che c'é nell'art. 97 (e cioè il richiamo all'imparzialità intesa come legalità e sindacabilità giurisdizionale) è da ritenersi implicitamente accolto nell'art. 52" **(56)**.

La dottrina più recente è andata oltre le posizioni di coloro che si sono limitati a sostenere una non perfetta coincidenza tra ordinamento delle Forze armate e ordinamento statale.

Infatti, per quanto riguarda l'estensione di questo articolo al complesso organizzativo delle Forze armate, la dottrina sembra ormai tutta orientata verso una risposta affermativa.

Diversamente non si farebbe altro che riesumare l'ormai superato principio di specialità dell'ordinamento derogatorio.

Una volta respinto lo schema dell'ordinamento derogatorio, va accolta in pieno la tesi che sostiene l'applicabilità dell'art. 97 al complesso organizzativo dell'amministrazione della difesa, in particolare a quella parte di esso che si occupa della disciplina militare.

Risulta, quindi, abbastanza chiaro come da diversi punti di vista sia emersa l'esigenza e si sia condivisa la necessità dell'esistenza di una riserva di legge costituzionalmente imposta in materia di disciplina militare.

Per completare l'indagine, va qui proposta l'opinione di chi è giunto al medesimo risultato in modo indiretto, con il seguente ragionamento: "Essendo proclamati dalla Costituzione i diritti inviolabili (sia nel senso del loro riconoscimento che della loro garanzia) ed essendo parimenti prevista una disciplina delle singole libertà, inclusiva della riserva di legge, sarebbe superflua la prescrizione di una specifica riserva in materia disciplinare militare, attinente a quelle libertà" **(57)**.

Piuttosto dovrebbe verificarsi il contrario; cioè che tutte le limitazioni alla libertà personale in ambito militare debbano essere previste dalla legge in via esclusiva.

Per riassumere gli sviluppi di quest'esame dottrinale, potremmo dire che "l'art. 52, III comma, impone nell'ordinamento militare una produzione legislativa (sia in materia disciplinare che amministrativa) che, *sebbene non coincidente con quella ordinaria, sia informata agli stessi principi ispiratori* ed assicuri pertanto una garanzia, se non uguale almeno equivalente" delle situazioni giuridiche soggettive dello Stato di diritto **(58)**.

Qualora insorga qualche perplessità a causa della particolarità della circostanza (vista anche la genericità del termine "equivalente") dovrebbero applicarsi ai militari le garanzie comuni, a meno che la limitazione di queste non risulti pregiudiziale all'adempimento di un obbligo "legittimamente" (cioè per

legge) imposto. In questo caso si riprodurranno in capo al militare le stesse situazioni gravanti su qualunque soggetto sottoposto a obblighi analoghi o comportanti analoghe cautele (si pensi alla polizia, ai vigili del fuoco o al Corpo Forestale dello Stato).

Se così non fosse, si verrebbe a riesumare l'ormai superato concetto di "ordinamento speciale" con la conseguente esclusione dell'applicazione del principio di legalità nei riguardi dell'amministrazione della difesa.

Si potrebbe, comunque, obiettare che informare strettamente la normativa militare al principio di legalità significherebbe mettere in discussione nella sostanza parte del corpo regolamentare militare, venendo a negare "la discrezionalità concessa ai vari comandi, l'estensione della portata applicativa di alcune norme al di là dei rapporti di servizio, la non impugnabilità di alcuni dei provvedimenti e degli atti" **(59)**.

Questo, però, rappresenta un falso problema che può essere agevolmente superato solo se si riflette come ogni potere giuridico porta in sé stesso il concetto del limite, volto a frenare la tendenza agli eccessi da parte di chi ne sia titolare **(60)**.

La possibilità di sindacare la manifestazione del potere è diretta a contenerne l'esercizio nei limiti, interni ed esterni, che lo individuano e lo giustificano. *Essa si può spingere fino al punto in cui non minacci la conservazione stessa del potere pubblico volto al soddisfacimento degli interessi della collettività.*

E' utile, a questo punto, anticipare il concetto di **discrezionalità ponderata**, che successivamente verrà ripreso nelle sue applicazioni pratiche.

In altre parole, il potere discrezionale dei comandanti si dovrebbe dispiegare all'interno di un determinato raggio di applicazione i cui confini siano stati definiti precedentemente da norme di legge ordinaria. Queste devono garantire la rispondenza dell'azione ai fini caratterizzanti la funzione che è chiamata a svolgere l'amministrazione della difesa.

Tale rispondenza può essere realizzata solo se è imposto all'amministrazione della difesa il **dovere di ponderare l'interesse per cui è costituita la funzione** che essa è chiamata a compiere **(61)** con ogni altro interesse, di qualsiasi natura e con esso concorrente o coesistente **(62)**. In presenza di tali accorgimenti la

discrezionalità amministrativa è dotata della necessaria autonomia gestionale e i destinatari dei provvedimenti da essa emanati sono sufficientemente tutelati da possibili abusi o da eccessi di potere.

E', infatti, pacifico che il concetto di legalità e quello di discrezionalità amministrativa sono legati da un rapporto che si potrebbe definire "inversamente proporzionale", cioè all'avanzare del primo l'altro si restringe.

L'assetto degli interessi concorrenti è il risultato di un apprezzamento operato tramite l'indicazione dei valori di portata generale affermati dall'ordinamento giuridico con le leggi dallo stesso poste.

Lo sbilanciamento di tale rapporto a favore dell'uno o dell'altro interesse dipenderà da una serie di fattori **(63)**; ma lo svolgersi della funzione pubblica non può disattendere certe esigenze di ordine, di correttezza, di giustizia e di imparzialità, senza che derivi l'illegittimità dell'atto posto in essere dall'amministrazione stessa e la relativa possibilità per coloro che ne subiscono gli effetti di impugnarne la validità difronte ai competenti organi giurisdizionali.

In altre parole, il disposto costituzionale richiede una produzione normativa, di fonte legislativa, tale da impedire che le ulteriori scelte discrezionali dell'amministrazione militare influenzino arbitrariamente le posizioni soggettive dei suoi componenti.

Logica conseguenza di tale sistema è la possibilità di consentire a fonti normative predisposte non dal Parlamento **(64)** di occuparsi di determinate materie, in deroga a principi generali stabiliti in altre leggi.

Il nostro regime è a Costituzione rigida, per cui i due principi (riserva di legge e principio di legalità) sono abbastanza differenziati; la riserva di legge, infatti, è prevista in norme di grado superiore (nella Costituzione ed in special modo negli articoli di cui si discute) e il principio di legalità deve ossequiarla attraverso la sua concretizzazione e specificazione in norme di grado inferiore (le leggi ordinarie) **(65)**.

Solo queste hanno il compito di decidere in quali casi ed in che modo gli atti ad esse equiparati possano disciplinare talune materie **(66)**.

Pertanto, anche alla luce di tale riflessione non trova giustificazione il contenuto di specialità dell'ordinamento militare e l'ampio potere discrezionale

concesso, al suo interno, alle gerarchie. In particolare, oggetto della riserva dovrebbe essere anche la disciplina militare considerata dal punto di vista dei suoi legami con quei valori di democrazia consacrati nella Carta costituzionale (che il legislatore riconosce ad ogni cittadino) e con la struttura stessa dell'ordinamento repubblicano.

Non va, a tal proposito, dimenticato che, proprio con riferimento alle Forze armate, acquista notevole importanza la qualificazione di democraticità, abbinata ad imparzialità, posto che la stessa forma di Stato risulterebbe gravemente compromessa se si ammettessero comportamenti "parziali" da parte dell'organizzazione che detiene il monopolio della forza.

3.4 Definizione dell'ambito di applicazione del principio di legalità nell'ordinamento militare.

Nei paragrafi precedenti si è posto in evidenza come gli studiosi abbiano teso i loro sforzi verso una più concreta realizzazione del principio di legalità nella materia militare ed, in particolare, in quella della disciplina.

E' opinione diffusa ed unanime, infatti, che là dove la Costituzione prevede una riserva di legge, implicita o esplicita, è inevitabile sostenere la sussistenza del principio di legalità.

Ma la domanda che sorge spontanea è la seguente: quali sono i limiti di applicabilità di tale principio?

Nel dare una risposta a questo quesito ci si propone di definirne prima i limiti esterni **(67)**, per poi procedere ad un'analisi del contenuto interno degli stessi.

A parere di alcuni, un'interpretazione estensiva della norma in esame la renderebbe incompatibile con la nozione e la funzione che l'esercito svolge, oltre che contraddittoria con gli altri commi dello stesso art. 52; mentre, secondo una diversa esegesi, essa risulterebbe pericolosa per l'esistenza stessa dell'ordina mento democratico – liberale.

In buona sostanza non si potrebbe ammettere all'interno delle Forze armate una maggiore considerazione dell'esigenze di carattere personale dei militari rispetto a quelle relative al servizio **(68)**; diametralmente opposto, ma altrettanto

pericoloso, sarebbe il caso di una forza armata talmente obbediente all'ideologia politica del regime di governo da assecondarla anche qualora questa, autonomamente, decidesse di non rispettare la volontà di coloro che sono espressione della sovranità popolare (Parlamento ed altri organi rappresentativi).

E' evidente, perciò, che sottrarre la regolamentazione dei compiti e delle funzioni delle Forze armate alla legge minerebbe le basi stesse della democrazia.

Se ne deduce che la giusta interpretazione trova la sua ubicazione all'interno di queste due posizioni estreme.

Un punto fermo è che la previsione costituzionale (secondo cui l'ordinamento delle Forze armate deve semplicemente "informarsi" allo spirito democratico della Repubblica, anziché "uniformarsi" ad esso), non sia sufficiente da sola a significare l'inapplicabilità alla materia militare del principio di legalità.

Abbiamo più volte rilevato il carattere decisamente innovatore della disposizione costituzionale in esame, rispetto alla tradizione pre – repubblicana. Per questo motivo, sostenere il semplice "informarsi" delle Forze armate all'ordinamento democratico porta a conseguenze del tutto omogenee alla realtà storica pre – costituzionale, a causa della genericità di tale riferimento.

E allora il nostro discorso prende una via obbligata.

La soluzione dell'applicabilità o meno del principio di legalità porta, come sostiene qualche autore già citato, a "dire che la norma in esame impone tanta disciplina legislativa quanto è necessario per assicurare la corrispondenza tra sistema democratico e forze armate". Tutto ciò "significa imporre anche in queste ultime la vigenza del principio di legalità, sostanzialmente inteso", o meglio, "là dove c'é riserva il principio di legalità si è tradotto in essa" **(69)**.

In altre parole, la legge dovrebbe regolare non tutto l'ambito di competenza della disciplina militare ma solo quella parte dello stesso che riguarda i diritti fondamentali costituzionalmente protetti.

Ad avvalorare ulteriormente tale tesi viene il sostegno di chi ritiene che "in presenza di una riserva di legge il principio di legalità si realizza al massimo livello di intensità" **(70)**.

I limiti all'operabilità del principio di legalità, conformemente all'opinione di autorevoli studiosi **(71)** (alla quale chi scrive ha inteso aderire) sono i seguenti:

"per quanto attiene alle libertà costituzionalmente garantite, le limitazioni dovrebbero essere disposte solo con legge, mentre alle fonti secondarie dovrebbe competere solo la definizione strettamente esecutiva e priva di discrezionalità tecnica".

Alla luce della predetta opinione risultano più che fondate le perplessità in merito alla legittimità di alcune norme del Regolamento di disciplina militare ripetitive di norme legislative **(72)** previste nella legge 382/1978, "in quanto un precetto normativo inserito in un diverso e più ampio contesto rischia di essere interpretato ed alterato dall'amministrazione, o di prestarsi ad interpretazioni sulle quali influiscono le norme regolamentari che formano il contesto in cui la disposizione di legge è inserita e che possono alterare la volontà del legislatore" **(73)**.

Quindi, almeno per gli aspetti che coinvolgono le libertà fondamentali e la dignità della persona umana nonché i diritti indisponibili, è più che mai urgente concretizzare e fissare, in norme di legge e non regolamentari (o almeno in norme regolamentari "solo" esecutive di norme di legge) l'ambito in cui si può muovere la discrezionalità dell'amministrazione **(74)**.

Tale scopo può essere perseguito, garantendo nello stesso tempo il rispetto dei diritti di tutti i militari e la credibilità della pubblica amministrazione, sulla base di un'applicazione più decisa del principio di legalità.

L'apparato dell'amministrazione della difesa è preposto al mantenimento della disciplina, ha come scopo primario la conservazione dell'ordine interno al fine di garantire una migliore efficienza dell'esercito; in tempo di pace, tale finalità non è certo messa in pericolo da una maggiore attenzione ai diritti fondamentali dei cittadini – militari **(75)**.

Occorre fare attenzione, di volta in volta, agli interessi del singolo coinvolti (considerandoli ordinati in una scala gerarchica di valori) e **ponderare**, a seconda del grado di importanza degli stessi, il punto oltre il quale le scelte dell'amministrazione si possono spingere. Tale punto dipenderà dal confronto tra l'interesse del singolo coinvolto e quello che l'amministrazione tende a perseguire.

Occorrerebbe, pertanto, definire con maggior precisione i casi in cui l'interesse del singolo vada sacrificato per il raggiungimento dei fini pubblici fissati della legge stessa **(76)**.

Se si procede con questo ragionamento sorgono molti dubbi sulla legittimità di alcune norme della legislazione militare (in particolare del regolamento di disciplina) le quali consentono all'amministrazione della difesa la possibilità di degradare diritti primari senza che il fine perseguito necessiti di un tale sacrificio **(77)**.

Ulteriore chiarezza sul punto è offerta dalle osservazioni che possono compiersi in merito alla distinzione delle situazioni che coinvolgono la gestione e la disposizione di diritti soggettivi da quelle che riguardano gli interessi legittimi.

Nel primo caso, è indubbia l'applicabilità del principio di legalità in senso sostanziale, perché diversamente si verrebbero a sopprimere i diritti costituzionalmente riconosciuti come indisponibili e basilari per la condizione umana nonché la possibilità di tutelarli in via giurisdizionale, ex art. 113 della Costituzione. E' chiaro, infatti, come in assenza di una legge che specifichi e realizzi quanto la Costituzione afferma in materia di diritti fondamentali risulta molto difficile la loro attuazione concreta.

Nel secondo caso, si entra nella materia che riguarda l'organizzazione dei pubblici uffici e la soluzione dipende dall'interpretazione della riserva di legge contenuta nel primo comma dell'art. 97 e dai conseguenti limiti della funzione di autorganizzazione dell'amministrazione **(78)**.

Solo nel caso in cui quest'ultima non incida sui diritti soggettivi (libertà costituzionalmente protette dei militari), si può accettare l'ipotesi di lasciare al legislatore la definizione di criteri generalissimi, rimettendo alla normazione regolamentare le competenze sul restante campo d'azione **(79)**.

Per dirla con un espressione che risulta di più facile comprensione: se è ipotizzabile che un cittadino (militare o non) veda sacrificato un suo diritto **(80)** per lasciare spazio ad un interesse superiore dello Stato **(81)** (in maniera tale che il diritto si riduca ad interesse legittimo), non esiste finalità superiore che possa prevaricare (almeno in tempo di pace ed in condizioni di democrazia) qualsiasi diritto assoluto ed indisponibile **(82)**; proprio perché nemmeno lo stesso cittadino può disporne autonomamente **(83)**.

Perciò, sebbene si comprendano le ragioni che portano a riconoscere la neutrale potestà autorganizzatoria dell'amministrazione militare, vista l'impossibilità di una regolamentazione minuziosa (con legge) della

discrezionalità amministrativa, ciò non può significare riconoscimento all'amministrazione di determinare liberamente fin dove spingere la disciplina della sua organizzazione e della sua attività (**84**).

Occorre fare una precisazione a chiarimento e a completamento delle opinioni appena viste. Si è pensato di ammettere una certa disparità di trattamento solo nella materia amministrativa e non anche in quella disciplinare, sul presupposto che la prima non va ad incidere direttamente sulla sfera delle libertà personali del militare. Ciò è in parte vero, ma è altrettanto indubbio che un'eccessiva discrezionalità, anche nella materia amministrativa, e a certe condizioni, può incidere sulla sfera patrimoniale degli stessi (**85**).

Quest'ultima sfera, se non con la stessa intensità con la quale si difendono le libertà personali (che rientrano nell'ambito dei diritti soggettivi), va comunque difesa energicamente.

Una disparità di trattamento, avvilendo professionalmente e moralmente il militare e ledendo un suo interesse, si ripercuote anche sull'equilibrio interiore dello stesso, ponendolo in una situazione di ingiustificato pregiudizio rispetto ai suoi colleghi con la stessa anzianità di servizio.

Il lettore che sia giunto a questo punto del discorso può tirare finalmente un sospiro di sollievo in quanto le nebulose teorie dottrinali si sono ormai diradate per lasciare spazio alla discussione sull'aspetto più vivo della materia. L'attenzione sarà, di seguito, focalizzata sulle problematiche inerenti agli istituti delle sanzioni disciplinari e della rappresentanza militare.

Allo scopo, però, di fissare i termini della posizione che si va assumendo e per facilitare la comprensione dei concetti espressi nella trattazione che seguirà, nel prossimo paragrafo si procederà ad una ricognizione circa l'orientamento della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Si avrà cura di riportare l'opinione della Consulta in merito al rapporto tra l'ordinamento militare e quello statuale, tra la condizione del militare (*status militis*) e quella del cittadino (*status civitatis*).

3.5 L'orientamento della giurisprudenza costituzionale. La tendenza delle pronuncie più recenti.

Non poteva mancare, a questo punto del nostro lavoro, un richiamo alle

pronuncie e all'orientamento assunto in proposito dalla Corte Costituzionale, che è l'organo giurisdizionale posto a garanzia della rispondenza delle leggi ordinarie allo spirito della Costituzione.

L'analisi dei provvedimenti presi dalla Corte Costituzionale, lungi dall'essere esaustivo, vuole però esprimere il sintomo di una tendenza che non può non essere tenuta nella debita considerazione, soprattutto perché proveniente da coloro che con il diritto operano quotidianamente **(86)**.

L'importanza della giurisprudenza costituzionale è stata, ancora di recente, sottolineata dagli stessi giudici delle giurisdizioni minori, i quali hanno affermato che "il giudice costituzionale, nel prendere in considerazione una norma giuridica, la valuta e la considera nella sua vita concreta attraverso la lettura che ne ha fatta la giurisprudenza. E' superfluo sottolineare l'importanza di tale procedimento che, con felice espressione, è stato definito **"diritto vivente""** **(87)**.

Abbiamo qui di seguito riassunto il contenuto di alcune pronuncie in materia di disciplina militare (104/1991; 37/1992; 197/1994) e di diritto penale militare (414/1991; 449/1991; 299/1992; 429/1992; 258/1993; 301/1994) che per le argomentazioni addotte e per l'ambito dei problemi affrontati, sono sembrate degne di nota.

La trattazione di tali materie, in un unico contesto, è importante in quanto, come vedremo nel successivo capitolo, la disciplina militare molto deve alle strutture e ai principi penalistici.

****

Riguardo al primo gruppo di sentenze, si propone, innanzitutto, all'esame la pronuncia **n. 104 del 27 febbraio 1991.**

Con essa sono stati dichiarati incostituzionali gli artt. 20, 64, 65, 72, 74 della legge 31.7.1954 n. 599 (Stato dei sottufficiali dell'Esercito della Marina e dell'Aeronautica) nella parte in cui non prevedono che nel procedimento disciplinare nei confronti di sottufficiali delle FF. AA. trovino applicazione i termini stabiliti negli artt. 97, III comma, prima parte, 111, ult. comma, e 120, primo comma, del d.p.r. 10.1.1957 n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato).

In buona sostanza, veniva prospettato alla Corte un caso in cui un militare era stato sottoposto ad un procedimento disciplinare che, per le ripetute interruzioni e le modalità in cui si era instaurato e svolto, ledeva i diritti fondamentali dell'inquisito. In particolare, le norme della predetta legge 599/1954, determinando una soggezione al procedimento disciplinare, potenzialmente senza limiti di tempo, provocavano un'effettiva compressione dei diritti fondamentali dell'inquisito. Esse, perciò, sono risultate in contrasto con gli artt. 2 e 52 della Cost..

In tale occasione è stato affermato un importante avvicinamento del consorzio militare ai principi vigenti nelle amministrazioni civili.

Sostiene la Corte:

> "Tale evidenziata disparità di trattamento tra gli impiegati civili dello Stato (per i quali soccorre la garanzia dei termini acceleratori e dilatori suddetti) ed i sottufficiali delle Forze Armate ... non trova giustificazione nelle peculiarità proprie dello *status* militare, avendo questa Corte già evidenziato "la generale tendenza al maggiore possibile avvicinamento dei diritti del cittadino militare a quelli del cittadino che tale non è" **(88)**".

Le ulteriori argomentazioni, addotte nella motivazione della decisione n. 104/1991, hanno richiamato l'orientamento dei giudici di legittimità in ordine alle esigenze di civiltà giuridica che richiedono l'immediatezza dell'azione disciplinare, la quale "deve essere promossa senza ritardi ingiustificati o **peggio arbitrari**, rispetto al momento della conoscenza dei fatti cui si riferisce" **(89)**.

Il motivo principale per cui si è giunti a dichiarare incostituzionali le norme predette risiede nella circostanza per cui è assolutamente necessario che "i procedimenti disciplinari abbiano svolgimento e termine in un arco di tempo ragionevole, onde evitare che il pubblico dipendente rimanga indefinitivamente esposto alla irrogazione di sanzioni disciplinari" **(90)**.

Per ultimo la Corte, a sostegno delle proprie affermazioni, ha invocato l'art. 9 della Legge 7 febbraio 1990 n. 19, il quale contempla una regolamentazione uniforme, per tutti i pubblici dipendenti, della destituzione di diritto, confermando **"l'impossibilità di differenziare la posizione dei dipendenti pubblici da quella dei dipendenti pubblici militari"**. E' evidente perciò lo

sforzo della Corte nel riequilibrare le posizioni parificando le garanzie dei militari a quelle dei dipendenti civili dello Stato.

– La seconda sentenza oggetto della nostra attenzione in materia di disciplina è la **n. 37 del 22 gennaio 1992**. Essa costituisce un notevole passo avanti sulla strada dell'affermazione del principio dell'imparzialità poiché dichiara l'illegittimità dell'art. 15, II comma, della legge 11.7.1978, n. 382, nella parte in cui non prevede che il militare sottoposto a procedimento disciplinare ha la facoltà di indicare come difensore nel procedimento stesso un altro militare non appartenente all'"ente" nel quale egli presta servizio.

Si era sollevata la questione in seguito alla contestazione da parte di un ufficiale che, sottoposto a procedimento disciplinare, aveva nominato come difensore nel procedimento stesso altro militare, non appartenente al medesimo ente, e tale nomina era stata annullata dal suo diretto superiore. Quest'ultimo aveva poi provveduto a nominare un difensore d'ufficio, appartenente allo stesso ente, come previsto dal suddetto art. 15.

Le motivazioni addotte dalla Corte tendono a superare la limitazione che questa norma poneva ad un'adeguata difesa del militare sottoposto a procedimento disciplinare, in modo da non infrangere il principio di imparzialità dell'azione amministrativa garantito dall'art. 97 della Costituzione.

Argomentando la questione diversamente, il citato articolo riconosceva sì al militare che ha commesso l'infrazione il diritto alla difesa – nel senso che gli garantiva la nomina di un difensore da lui prescelto – ma, limitando tale scelta ai soli militari in servizio nel suo stesso ente di appartenenza, pregiudicava praticamente il diritto del militare ad un procedimento imparziale in cui fosse garantita una difesa effettivamente indipendente.

Oltre al principio dell'imparzialità, si pone il problema di garantire l'effettività dell'esercizio del diritto alla difesa.

E' noto, infatti, come la normativa non prevede che il soggetto al quale venga contestata una qualsiasi ipotesi di illecito disciplinare possa rivolgersi ad un difensore professionista (avvocato). Questo divieto si giustificherebbe con la convinzione che le conseguenze lesive della sanzione disciplinare sulla dignità del soggetto si esaurirebbero nell'ambito dei singoli apparati **(91)**.

In altre parole, è pacifico che "la sanzione disciplinare, diversamente da quella penale non stigmatizza la trasgressione delle prescrizioni (92) basilari della convivenza civile che gravano sul singolo – *uti civis* (cioè, come cittadino) – sibbene il mancato rispetto di quegli ulteriori obblighi di condotta discendenti dall'assunzione di *status* speciali e dall'ingresso del cittadino, volontario o coattivo che sia, in più circoscritte realtà collettive" (93).

Ma è altrettanto vero che il giudizio di disvalore che deriva dal procedimento disciplinare può risultare tanto devastante nei confronti dell'accusato da comportare la sua espulsione dalla categoria di appartenenza (94). Quindi, sempre a mente della sentenza in esame, la sanzione può incidere, oltre che sulla stima conquistata dal soggetto all'interno della categoria di appartenenza, anche e soprattutto sul complessivo modo d'essere della sua presenza nel mondo (95).

Anche questa sentenza – nel sottolineare come il legislatore "abbia circondato i procedimenti disciplinari di garanzie necessarie al fine di assicurare anche all'interno dell'ordinamento militare il godimento del nucleo essenziale dei diritti costituenti il patrimonio inviolabile della persona umana" – si è preoccupata di richiamare il principio, da noi sopra esaurientemente rimarcato, contemplato dall'art. 52, III comma, Cost..

Da ultima, va presa in considerazione la sentenza **n. 197 del 12 maggio 1994**. Con la stessa la Corte ha dichiarato il contrasto con la Costituzione – in particolare con gli artt. 3 e 97 – dell'art. 45, I comma, primo periodo, della legge 3.8.1961, n. 833 (Stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di Finanza), nella parte in cui non prevede il diretto deferimento a Commissione di disciplina qualora, in base alle risultanze degli accertamenti disciplinari, il comandante di corpo di zona o delle scuole ritenga che al militare sia da infliggere la sanzione della cessazione dalla ferma volontaria o dalla rafferma, indicata alla lettera b) dell'art. 43 della stessa legge.

In buona sostanza, la disposizione concedeva alle autorità militari la

possibilità di provvedere direttamente senza la garanzia di un procedimento disciplinare.

L'emblematicità della motivazione di questa pronuncia si può cogliere sotto un duplice profilo: il primo riguarda il rilievo per cui

> "non sussistono ragioni particolari dell'ordinamento militare che inducano a ritenere non applicabile la garanzia di un giusto procedimento disciplinare, modulato secondo le regole proprie di quell'ordinamento";

il secondo, va individuato nella evidente circostanza che l'intervento della Corte è stato necessario per espellere dall'ordinamento una norma che continuava ad avere applicazione dal 1961, nonostante nel 1991 fosse stata dichiarata illegittima una disposizione avente medesimo contenuto **(96)**.

****

Analizziamo, adesso, quelle pronuncie della Corte che, nell'ambito del diritto penale militare, hanno denotato una tendenza all'avvicinamento della legislazione militare alle norme ed ai principi ordinari.

In particolare, parleremo del principio di legalità della pena, della garanzia di imparzialità e del diritto alla difesa nel processo ed, infine, della restrizione del raggio d'azione della giurisdizione militare.

– Innanzitutto emergono, in tutta la loro programmaticità, le motivazioni della sentenza **n. 414 del 6 novembre 1991**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 ter della legge 26.7.1975 n.354 **(97)** (norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative delle libertà) nella parte in cui non prevede che la reclusione militare sia espiata in detenzione domiciliare quando si tratti "di persona in condizione di salute particolarmente gravi che richiedono costanti contatti con i presidi sanitari territoriali".

In questa sentenza è stato ribadito il principio per cui il militare e la sua condizione giuridica (c.d. *status militis*) non possono più essere considerati inquadrabili

"in un ordinamento originario e primario (le Forze Armate) come se si trattasse di una società separata rispetto a quella dei cittadini".

La Corte così motiva:

"In epoche in cui gli eserciti prescindevano dallo *status civitatis* dei **reclutati, per altro privi, nei regimi pre – costituzionali, di diritti civili formalmente riconosciuti**, per dare rilevanza esclusiva allo *status militis*, è comprensibile che, a tutela dell'unico e decisivo interesse della disciplina e della gerarchia si tenesse separato il soldato, anche in espiazione di pena, rispetto ai condannati comuni, a sottolineare la qualità inalienabile dello statuto personale (*semel miles semper miles*)" **(98)**.

L'occasione per tale riflessione è stata offerta dal caso di un militare condannato alla reclusione il quale aveva chiesto la concessione del beneficio della detenzione domiciliare. La Corte, pur riconoscendo il carattere di espiazione speciale della pena militare, ha però riaffermato

la preminenza di alcuni diritti fondamentali (salute e dignità di ciascun essere umano) **la cui forza "è valore supremo che non conosce distinzioni e graduazioni di status personali e dunque annienta ogni separazione tra cittadini e soldati".**

– Sempre con riferimento alla diminuita rilevanza del valore attribuito al concetto di *status militis*, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 263 del c.p.m.p., nella parte in cui assoggettava alla giurisdizione militare le persone alle quali è applicabile la legge penale militare, anziché i soli militari in servizio alle armi o considerati tali dalla legge (**sentenza 429 del 23 ottobre 1992**).

Solo questi ultimi devono considerarsi ricompresi nella nozione costituzionale di "appartenenti alle Forze Armate", poiché tale accezione va intesa ristretta ai cittadini che prestano il servizio militare e non "dilatata da riferire allo *status militis* di chi è titolare di obblighi militari" **(99)**. Per tutti gli altri militari "in congedo illimitato, che la legge, ma non la Costituzione, considera appartenenti

alle Forze Armate, la cognizione dei reati militari spetta ai giudici comuni e non a quelli militari".

Tutto ciò comporta un allargamento della competenza della giurisdizione ordinaria a svantaggio di quella militare, segnando un definitivo passo in avanti rispetto alla "cultura militarista nel regime politico precedente" ma anche, per certi aspetti, successivo alla Costituzione repubblicana **(100)**.

Sulla scia di tali premesse la Corte ha affrontato altri argomenti molto delicati come il principio di legalità della pena e la garanzia dell'imparzialità del processo e del diritto alla difesa.

– In riferimento al primo punto intendiamo brevemente richiamare la sentenza **n. 299 del 24 giugno 1992**, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 122 c.p.m.p. **(101)**. La motivazione di tale declaratoria risiede nella circostanza secondo la quale la riserva di legge consacrata nell'art. 25, II comma, Cost. ha carattere assoluto. Essa risponde all'esigenza che gli elementi della fattispecie criminosa e quelli della sanzione abbiano, come fonte, la legge. Ciò al fine di garantire che il bene fondamentale della libertà personale non sia esposto al pericolo di arbitrarie restrizioni.

In definitiva, il giudice ha ritenuto che la norma denunciata contrastasse con il principio di legalità della pena.

Quest'ultimo, infatti, richiede oltre al fatto che la pena sia fissata dalla legge, anche la circostanza che l'ampiezza del divario, tra il minimo ed il massimo della stessa, non ecceda il margine di elasticità necessario a consentirne l'individuazione (secondo i criteri di cui all'art. 133 c.p.).

- Degno di nota è anche il disposto della decisione **n. 301 del 6 luglio 1994**, con la quale è stata censurata l'illegittimità dell'art. 365, I e II comma, del c.p.m.p.. Tale disposizione prevedeva che l'imputato dovesse comparire personalmente all'udienza dei tribunali militari ed in nessun caso potesse chiedere o consentire che il dibattimento avvenisse in sua assenza.

La Corte ha rilevato come, oltre ad essere violato il principio di uguaglianza tra la disciplina del processo penale militare e quello del processo penale ordinario, fosse pregiudicata la libera esplicazione del diritto di difesa, che comprende anche la facoltà di non comparire al dibattimento, senza per questo

impedirne la celebrazione. Ritenere legittimo l'art. 365 c.p.m.p. avrebbe comportato la sopravvivenza di un processo

> "volto ad esprimere la *giustizia di capi* in un contesto di autonomia dell'ordinamento militare rispetto all'ordinamento statuale. Impostazione, questa, superata dalla Costituzione, che *definitivamente impedisce che la giurisdizione penale militare si consideri ancora come continuazione della giustizia disciplinare dei capi militari* **(102)** *tesa a garantire e rafforzare l'ordine e la gerarchia militare contro le violazioni più gravi*" **(103)**.

– Sempre a garanzia di un giusto processo, ma questa volta sotto il profilo dell'imparzialità dello stesso, è la presa di posizione della Corte nella sentenza **n. 449 del 13 dicembre 1991**. Quest'ultima ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 260, II comma, del c.p.m.p., nella parte in cui non prevede che i reati ivi contemplati siano puniti a richiesta del comandante di altro Ente superiore, allorchè il comandante del Corpo di appartenenza del militare colpevole sia anche la persona offesa dalla condotta contestata.

Anche in tale occasione, la Corte ha voluto evidenziare come

> "la mancanza di estraneità al fatto, propria di colui che compie questa delicata valutazione, renderebbe plausibile il sospetto che il comandante possa essere influenzato nel giudizio da considerazioni private e personali, con conseguente pregiudizio di un corretto esercizio del pubblico potere e violazione del precetto di cui all'art. 97 Cost." **(104)**.

– In ultimo, non certo perché meno importante, si appalesa il contenuto della pronuncia **n. 258 del 26 maggio 1993**.

Con essa la Corte ha espunto dall'ordinamento giuridico l'art. 29 del c.p.m.p., nella parte in cui prevedeva che "per gli altri militari" la rimozione dal grado consegue alla condanna alla reclusione militare per una durata diversa da quella stabilita "per gli ufficiali e sottufficiali" **(105)**. Il principio di uguaglianza si assume violato sulla considerazione che la comminazione di una pena accessoria (quale è quella della rimozione dal grado) non può tener conto della distinzione tra i diversi gradi **(106)**.

Una tale posizione è degna di maggior considerazione se solo si osserva che, semmai, dovrebbe valere il criterio opposto a quello stabilito nella dispozione censurata giacchè

> "proprio in considerazione della presumibile maggior pericolosità derivante dal grado più elevato e tenuto conto del maggior livello di responsabilità che gli ufficiali e sottufficiali sono chiamati ad assumere, si imporrebbe per essi un trattamento più rigoroso di quello riservato ai graduati di truppa".

Da questo rapido ma incisivo *excursus*, si può concludere come la Corte Costituzionale stia pian piano demolendo, in sintonia con gli orientamenti degli studiosi sopra esaminati, la secolare ma anacronistica impostazione dell'ordinamento militare italiano la quale ormai

> "trova un suo valido aggancio e una sua coerenza sistematica soltanto se correlato alla gerarchia di valori *propria dell'epoca* in cui fu elaborato il codice penale militare di pace. Un'epoca, quindi, nella quale, anche a volere prescindere dalle peculiarità storiche di quel contesto, non potevano certo trovare adeguato risalto gli ineludibili e fondamentali principi che soltanto la successiva legge fondamentale dello Stato ebbe ad introdurre" **(107)**.

Nel prossimo capitolo svilupperemo alcuni aspetti che mettono in maggior risalto le diversità tuttora esistenti tra cittadini e cittadini – militari: alcune rilevate in seno alle norme che regolano le sanzioni disciplinari di corpo e altre all'interno dell'istituto della rappresentanza.

NOTE AL CAPITOLO 3

1. Vedi il testo della Costituzione italiana nell'Appendice.

2. Tale ricostruzione costituisce un passo obbligato per affrontare il punto centrale di questo lavoro: verificare la possibilità di un avvicinamento, più realistico, della figura del militare a quella di cittadino. Ciò ci porterà ad interrogarci circa la legittimità costituzionale di alcune norme del regolamento sulla disciplina militare e sulla rappresentanza (ad es. l'esistenza stessa e le modalità attuative delle sanzioni disciplinari di Corpo) e, sul piano concreto, a chiederci se esse siano conformi ai pricipi fondamentali del nostro ordinamento giuridico.

3. In tal senso, vedi la sentenza della Corte Costituzionale n. 364/1988, in Foro It., 1988, pag. 1386. Confronta, inoltre, Antonio Di Pietro, *Costituzione Italiana diritti e doveri*, ed. Laurus, 1994, pag. 13: "*La Costituzione italiana è la legge fondamentale dello Stato; è, cioè, la madre della nostra Repubblica. Tutte le altre leggi devono conformarsi ad essa, altrimenti possono ed anzi devono essere dichiarate incostituzionali ed essere disapplicate*". Con lo stesso tenore, *op. cit., pag. 15*, si esprime Francesco Cossiga, per cui "*il diritto costituzionale è la ragione unificante dei vari "diritti", perché li fonda sul fine che li giustifica: il bene comune dei cittadini, sotto l'imperio della legge, intesa come regola di libertà e di uguaglianza*".

4. Ad esempio, nella materia che ci interessa, e con riguardo alla natura dei beni oggetto di possibili limitazioni non si può certo affermare che possano essere limitati con la stessa intensità il diritto alla libertà (intesa in senso fisico) e alla dignità personale se paragonati ad altre specie di diritti come quello di riunione in sindacato, di sciopero ecc.. Questi ultimi ben potrebbero essere soggetti a restrizioni maggiori difronte a concrete necessità più degne di tutela, sempre, però, nel rispetto del dettato costituzionale. In riferimento ai tempi e alle modalità, inoltre, non si capisce come, in periodo di pace, si possano giustificare sanzioni disciplinari restrittive della libertà personale (vedi quanto detto oltre a proposito della consegna semplice).

5. Si rifletta sulla scelta del termine "si informa" a fronte di "coincide". L'analisi su tali termini sarà ripresa più avanti.

6. Ad esempio: esercizio dei diritti, ordinamento delle Forze armate, informa, spirito democratico ecc..

7. Qualcuno vi aggiunge il diritto alla vita, il diritto all'assistenza, il diritto di proprietà, la libertà di iniziativa economica privata, la libertà di crearsi una famiglia (cfr. Mazziotti M. di Celsio, *Lezioni di diritto costituzionale*, parte II, Milano, Giuffrè, 1985, pag. 55). Recentemente, si affacciano in questo panorama riconoscimenti di nuovi diritti come il diritto alla salute e alla partecipazione sociale.

8. Meno importanti (per la materia militare e, all'interno di questa, per la disciplina) sono gli artt. da 29 a 34 (rapporti etico sociali), e gli artt. da 35 a 47 (rapporti economici). Le norme che, in qualche modo, possono coinvolgere più direttamente gli interessi dei militari potrebbero essere, nel primo gruppo, quelle agli artt. 31 (tutela della famiglia) e 32 (tutela della salute) e, nel secondo gruppo, le disposizioni agli artt. 35 (tutela del lavoro), 39 (diritto di riunirsi in sindacati) e 40 (diritto di sciopero). L'importanza degli articoli da 48 a 54 della Cost. (rapporti politici) è, invece, assolutamente evidente.

9. Per Repubblica si intende ogni Stato in cui l'organo preposto al governo scaturisce da libere elezioni con cui i cittadini esercitano la propria sovranità, il "proprio potere"; e questo è il significato dell'attributo "democratica", termine con il quale si intende che la legittimazione a governare viene dal popolo.

10. Altri esempi di diritti possono essere quello al nome, all'onore, alla salute, ecc.. Riguardo ai doveri si possono citare i seguenti: obbligo di difendere la Patria, di contribuire alle spese dello Stato, di essere fedeli alla Repubblica osservandone la Costituzione, ecc..

11. E', ovviamente, consentita la guerra di difesa, concetto che si lega a quello dell'art. 52 in cui è, appunto, stabilito il sacro dovere del cittadino di difendere la Patria.

12. Sotto il profilo strutturale, il termine "diritto" è una figura "deontica" (attinente, cioè, all'ambito del "dover essere") che ha, anzitutto, un significato preciso nel linguaggio normativo: non c'è diritto senza obbligo, non c'è diritto né obbligo senza una norma di condotta. Sotto il profilo dell'attualità, l'esistenza di un diritto acquista carattere di effettività quando la norma di condotta viene attuata e rispettata. Per dirla con una frase ad effetto, "*un concetto è proclamare un diritto, altro è goderne. Problema urgente non è il fondamento, ma sono le garanzie*" (Cfr. De Tilla Maurizio, *Riflessioni sulla giustizia*, in *La previdenza forense*, 2 - 3, 1994, pag. 21).

13. Per diritto soggettivo si intende la situazione dell'individuo secondo la quale lo Stato riconosce, con apposita norma giuridica, un potere o una facoltà al singolo. Potere e facoltà che sono tutelati e protetti in modo immediato e diretto contro ogni possibile violazione.

14. Le Costituzioni di tutti gli Stati moderni, compresa la nostra, hanno un concetto di questo diritto più largo rispetto a quello che si può pensare. Infatti, in esso viene generalmente ricompreso anche la libertà morale e la dignità della persona, sotto le diverse forme di libertà di volontà, di pensiero e d'opinione.

15. Confronta Mazziotti di Celsio M. in *Lezioni di diritto costituzionale cit.*, pag. 187.

16. E' certamente appartenente ad un livello superiore per importanza la norma dell'art. 13 che consacra il diritto alla libertà personale.

17. Si pensi al diritto di riunione sancito nell'art. 17; esso ben può essere limitato in capo ad un incaricato di pubblica sicurezza difronte al superiore interesse dell'ordine pubblico minacciato da una motivata situazione di emergenza (e solo in questa circostanza).

18. Art. 52, I comma: "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino".

19. Art. 52, II comma: "Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge"

20. Per un approfondimento di tali concetti si consulti l'Appendice.

21. Vezio Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, parte II, Padova, Cedam, 1984, pagg. 57 - 58.

22. In Giur. cost., 1962.

23. Esposito C. in, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La costituzione italiana. Saggi.*, Padova, Cedam, 1954, pag. 256 (corsivo nostro).

24. Amorth A. in, *La Costituzione italiana. Commento sistematico,* Milano, Giuffrè, 1948.

25. A tal proposito occorre ricordare che si era giunti perfino a prevedere una speciale figura di reato militare: il furto aggravato perchè commesso in relazione di domesticità (cfr. Intelisano in *Il nuovo ordinamento disciplinare delle forze armate*, a cura di S. Riondato, pag. 17).

26. Confronta l'art. 8, sulle confessioni religiose, in cui il legislatore costituente ha usato termini ben più decisi riguardo ai diritti e alle facoltà a queste concesse; il II comma di detto articolo così si esprime: "Le confessioni religiose diverse dalla cattolica *hanno diritto* di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano". Si faccia, inoltre, riferimento all'art. 115 che, volendo istituire le regioni in enti autonomi, non usa mezzi termini per manifestare tale intento: "Le Regioni *sono costituite* in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione". Per un riferimento all'analisi dei termini di cui si compone l'art. 52 confronta, più ampiamente il cap. III par. 3.

27. A. Predieri in, *La Difesa e le Forze Armate*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana;* diretto da P. Calamandrei ed A. Levi, vol. I, Firenze, Barbera, 1950, pagg. 478 - 479. Il corsivo, anche qui, è

nostro in quanto si intende iniziare a porre l'attenzione su questa distinzione tra periodo di pace e di guerra che sarà ripresa più avanti.

28. J. Maritain, *The man and the State*, in E. Berti, *Questioni di filosofia politica: democrazia, popolo, autorità*, in *Jacques Maritain oggi* , Milano, Vita e pensiero 1983, 200 - 227 ripreso da Balduzzi R., *Principio di legalità cit.*, Milano, Giuffrè, 1988, pag. 109, nota 109.

29. Si veda quanto detto nei capitoli IV e V.

30. Per la nozione di legge in senso formale e sostanziale si può utilmente consultare l'Appendice.

31. Una tale lacuna della legge di principio e della normativa in genere si può ravvisare, ad esempio, nella insufficiente specificazione (tipizzazione) dei casi in cui possono essere inflitte alcune specie di sanzioni (per la verità, come si vedrà più oltre, qualcuno ha addirittura messo in discussione la legittimità costituzionale della previsione di sanzioni come la consegna, semplice e di rigore). Nel campo della rappresentanza militare, alcune "imperfezioni" della normativa possono individuarsi nei limiti (forse troppo severi) al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero.

32. P. Barile, *La legge fonte necessaria del regolamento di disciplina militare*, in Città e Regione, 1976, pagg. 18 ss.. Questa posizione verrà utilizzata nei suoi risvolti pratici nell'ultima parte di questo studio; in quella sede saranno presentate due applicazioni dei risultati raggiunti: la prima, in materia di sanzioni disciplinari di corpo, costituirà un esempio dell'attuazione della riserva di legge assoluta, mentre, la seconda, in materia di rappresentanza militare, sarà indicata come possibile realizzazione di un'ipotesi di riserva di legge relativa.

33. In tal senso vedi Bachelet, *Disciplina militare ed ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, ripreso da A. Pizzorusso, *Diritti di libertà e stato giuridico dei militari in una recente proposta di legge*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, pag. 1840 ss..

34. In altre parole si ritiene pretestuosa la giustificazione secondo la quale è impossibile tipizzare tutto se solo si considera che esistono perfino delle leggi specifiche (ad hoc) che disciplinano la tipologia dei vini D.o.c.. E' a tutti evidente l'incommensurabilità tra la protezione di un bene economico e commerciabile e quella di un bene personale ed intrasmissibile.

35. A. Di Giovine in, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell' ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1969.

36. I primi anni della nostra Repubblica sono stati senz'altro condizionati dalla sua instabilità, a causa anche di una situazione internazionale molto conflittuale (si pensi alle contrapposizioni tra i due grandi blocchi americano e sovietico). Più di recente, si faccia riferimento alle trame eversive che hanno scosso il nostro Paese le quali hanno, ancora una volta, spostato l'attenzione dei governanti sulla necessità di trovare rimedi urgenti e hanno richiesto una fermezza tale da rallentare il processo di maturazione interna del nostro Stato. E' del tutto ovvio come sia stato difficile avanzare istanze di realizzazione di quello spirito democratico che era messo in pericolo da tali situazioni di precarietà politica ed istituzionale.

37. Si veda quanto detto al paragrafo V di questo stesso capitolo.

38. Una cosa è certa. A tale termine non può più darsi il significato che storicamente ha rivestito; quello, cioè, che presentava le Forze armate come un ordinamento autonomo.

39. Confronta in tal senso la nota n. 26 di questo capitolo. Si pensi, inoltre, al contenuto dell'art. 39, II comma, in cui si richiede come elemento necessario per l'esistenza giuridica del sindacato la sua perfetta corrispondenza ai principi democratici, prevedendo per essi "un ordinamento interno a base democratica".

40. Mazziotti M. di Celso, *Lezioni di diritto costituzionale*, parte II, Milano, Giuffrè, 1985, pagg. 91 - 92. In

altro luogo (pag. 70) lo stesso autore precisa come "eguaglianza nei diritti significa esclusione di qualsiasi supremazia costituita o consentita dalla legge a favore di alcuni cittadini, per effetto di una loro presunta superiorità naturale, su altri cittadini, cioè *esclusione dei privilegi ed eguale sottomissione di tutti i consociati alla legge*" (corsivo nostro).

41. Maurizio de Tilla, che commenta l'opinione di Norberto Bobbio, in *Riflessioni sulla giustizia, La previdenza forense*, 2 - 3, 1994, pag. 21.

42. Si veda in tale senso l'art. 4, II comma, della legge 382/1978 che, mutando l'orientamento del vecchio regolamento del 1964, così si esprime: "il militare osserva con senso di responsabilità e ***consapevole partecipazione*** tutte le norme attinenti alla disciplina ed ai rapporti gerarchici".

43. Mazziotti M. in, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956. Si veda in Appendice quanto detto a proposito della consuetudine.

44. Mazziotti, *Ibidem*.

45. Si ricorda, ancora una volta, che per nozioni e termini come questi è utile consultare l'Appendice.

46. Sorrentino F. in, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984, pag. 28 - 31.

47. C. Esposito in, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*,in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pag. 255.

48. Confronta Balduzzi, *op. cit.*, il quale cita a sua volta anche Carbone C., *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968, pag. 140 ss..

49. Vedi quanto detto al cap. 3, par. 2, a proposito della coincidenza tra ordinamento democratico e Forze armate. In quella sede si intendeva porre in evidenza come la particolarità della struttura e del ruolo che l'amministrazione militare riveste non impedisce che la stessa possa improntarsi ad uno spirito democratico. E per esservi democrazia nel consorzio militare, occorre che tutte le attività coinvolgenti i diritti fondamentali del cittadino siano protette da norme di legge.

50. Fedele A., *Art. 23*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano 1978, 21-147.

51. Da ultimo confronta R. Balduzzi, *op. cit.*, pag. 76. L'autore fa notare come sia da rigettare la tesi di chi è convinto che la natura stessa delle prestazioni proprie del servizio militare comporti, di per sé, un'ulteriore specificazione con atti subordinati alla legge (regolamenti). Essi dovrebbero riguardare l'esecuzione e l'adempimento delle prestazioni, secondo le regole formatesi "sul campo" e frutto dell'esperienza. Da ciò conseguirebbe la "legittimità" di eventuali limitazioni ai diritti fondamentali e alle libertà dei militari. L'autore citato fa, giustamente, notare come, anche ammettendo che sullo svolgimento concreto del servizio militare "non possa operare perchè superflua, la riserva di legge, residuerebbe pur sempre il principio di legalità a garantire che l'applicazione di quelle regole di esperienza non importi sconfinamento nell'arbitrio e nella pura discrezionalità dell'autorità militare" (Balduzzi, *op. cit.*, pag. 76, nota 4). In altre parole, se non è opportuno che la legge disciplini ogni aspetto dell'organizzazione militare è senz'altro necessario che la realizzazione pratica e l'esercizio di quest'ultima non violino i principi costituzionali e quelli consacrati in leggi ordinarie.

52. Per facilitare la comprensione di questo concetto si pensi all'immagine dei cerchi concentrici. E' certo, comunque, che un tale modo di pensare non fa altro che riportarci idealmente indietro di almeno cinquanta anni e reintroduce una concezione "separatista" dell'ordinamento militare ormai inaccettabile.

53. E' stato notato come la legge 382 del 1978 pone in evidenza "per il suo stesso esistere ... l'occupazione da parte della legge di settori sino ad allora lasciati a fonti secondarie o interne" (Balduzzi, *op. cit.*, pag. 127).

54. Vedasi in proposito Corte Costituzionale, sent. n. 37/1992, di cui si riportano di seguito alcuni passi e che sarà più ampiamenete commentata, insieme ad altre pronuncie, al paragrafo 5.

55. Nel senso di cui nel testo si è espresso M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, pag. 485, il quale ha precisato come "la normalità è la discrezionalità per i provvedimenti amministrativi, ed il principio di legalità ha diversa portata, configurandosi, più che come una regola del contenuto dell'attività amministrativa, come una regola del limite di essa".

56. Balduzzi, *op. cit.*, pag. 136.

57. Balduzzi R., *op. cit.*, pag. 81.

58. Balduzzi R., *op. cit.*, pag. 114 - 115. Va qui brevemente richiamata l'opinione di chi - sintetizzando il principio di imparzialità nel precetto secondo cui si devono trattare in modo uguale situazioni uguali, in modo affine situazioni affini ed in modo egualmente diverso situazioni diverse - ritiene che da ciò consegue, con ogni evidenza, come l'imparzialità altro non sia se non un corollario del principio di uguaglianza (cfr. P. Barile, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, 195 ss..).

59. Confronta Balduzzi, *op. cit.*, pag. 100.

60. Confronta in proposito il pensiero di Abbamonte, *Illegittimità costituzionale ed eccesso di potere*, in *Studi in memoria di Zanobini*, III, pag. 19.

61. Tra i compiti istituzionali delle Forze armate vanno senz'altro ricompresi quello alla difesa della Patria e del regime repubblicano e democratico, nonché le nuove missioni che i tempi affidano alle stesse: i compiti di protezione civile, di lotta alla criminalità organizzata, di aiuto umanitario, ecc..

62. Per ciò che rileva ai fini della presente trattazione vanno citati il diritto alla libertà e dignità personali insieme alla possibilità di godere degli altri diritti fondamentali sanciti nella Carta Costituzionale (diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, di associazione, di riunione ecc.).

63. Perseguimento dell'interesse pubblico che richiede il sacrificio di quello privato, urgenza del raggiungimento di tale interesse, ecc..

64. Si ricorda che tali fonti non sono leggi in senso formale perché, nel loro procedimento di formazione, non è garantito il confronto dialettico con le minoranze, essendo predisposte dal governo espressione della sola volontà della maggioranza (per maggiori chiarimenti si consulti l'Appendice).

65. Confronta, a tale proposito, il pensiero di Balduzzi, *op. cit.*, pag. 122, secondo il quale in un sistema a Costituzione rigida, come è il nostro, "le norme costituzionali non vanno interpretate muovendo meccanicamente da nozioni e da istituti preesistenti, ma in relazione dialettica con questi, al fine di cogliere quanto dell'esperienza tradizionale è stato mantenuto e quanto è stato innovato".

66. La sussistenza di due tipi di riserva di legge, assoluta per la materia disciplinare e relativa per l'ordinamento militare in genere, è stata affermata da più parti in dottrina (vedi sopra, par. 2, la tesi di P. Barile, a proposito del principio di legalità nell'art. 52 Cost.).

67. Quelli che il matematico definirebbe punto di massimo e punto di minimo.

68. In caso contrario è facile immaginare le possibili conseguenze in situazioni di emergenza per l'ordine pubblico o per la difesa nazionale (esempio: attacchi diretti dall'esterno, tumulti interni ecc.).

69. Si veda per tutti, Balduzzi, *op. cit.*, pagg. 118 - 119 per il quale la Costituzione, lasciando al legislatore ordinario spazi molto ristretti per interventi limitativi delle libertà, gli impone di predisporre norme chiare e definite a garanzia dei valori di democrazia.

70. A. Di Giovine, *op. cit.*, pag. 173.

71. Confronta per tutti, Balduzzi, *op. cit.*, pag. 120.

72. Nei paragrafi e nei capitoli successivi si entrerà sempre di più nel merito di tali considerazioni.

73. In tal senso è l'orientamento della giurisprudenza amministrativa: sentenza del Consiglio di Stato, III, 19.6.1984, pubblicato in *Il giornale dei militari*, 3 - 19 maggio 1985, nn. 18 - 19, inserto.

74. Ad esempio, se si può essere d'accordo sul fatto che la legge non debba regolare le modalità d'addestramento, non può, d'altra parte, sostenersi che queste possano spingersi fino alla mortificazione della dignità, delle libertà e dei diritti del singolo, costituzionalmente riconosciuti. Tale assunto è tanto più vero in periodo di pace e in assenza di pericoli per l'ordine interno del Paese. In tal senso, si veda quanto detto nel capitolo seguente a proposito delle sanzioni disciplinari di Corpo.

75. La Corte Costituzionale con sentenza n. 22 del 1991, nel delimitare il raggio di azione dei cosiddetti reati speciali militari, ha posto in evidenza come ciò sia necessario per realizzare il "bilanciamento tra le esigenze di coesione dei corpi militari e quelle di tutela dei diritti individuali che sono postulate dallo spirito democratico cui va informato l'ordinamento delle forze armate".

76. Si consideri il confronto tra la libertà personale e la necessità di mantenere l'ordine all'interno dell'amministrazione della difesa, oppure, l'esercizio del diritto di associazione ed il mantenimento dell'efficienza dell'organizzazione militare. Nelle pagine successive tali aspetti verranno sviluppati separatamente. A parte i casi in cui la scelta in favore dell'interesse pubblico è obbligata (es.: aperta ed ingiustificata ribellione ecc.) in altre situazioni risulta arduo operare un'adeguata ponderazione. Non per questo, però, si deve rinunciare a cercare di fissare regole più precise.

77. Si consideri il diritto alla libertà personale - nel caso della sanzione della consegna - o al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero - in alcune ipotesi previste dal regolamento di rappresentanza militare.

78. Sul punto confronta Balduzzi, *op. cit.*, pag. 121.

79. Mortati C., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964.

80. Ad esempio, disponibilità di un bene immobile oppure, concessione della licenza ordinaria in certi periodi anzichè in altri, copertura di alcuni incarichi di prestigio, piuttosto che altri meno ambiti, ritardi negli avanzamenti di carriera, etc..

81. Relativamente agli esempi della nota precedente, si pensi alla costruzione di una strada di interesse pubblico, a motivazioni di servizio improcrastinabili, al buon andamento dell'amministrazione e all'efficienza della stessa.Nelle predette ipotesi si può presentare l'urgenza e la necessità di dover soddisfare a delle esigenze irrimandabili (si pensi alla realizzazione di strade o ponti o alla requisizione di beni in occasione di pubbliche calamità). Ma a nessuno viene in mente, nonostante l'eccezionalità della situazione, di incidere su diritti che non riguardino beni disponibili. In altre parole, tra i diritti assoluti ve ne sono alcuni, come quelli riguardanti in maniera più diretta la persona, che si qualificano indisponibili anche nei confronti di un interesse superiore dello Stato.

82. Diritto alla incolumità personale, alla libertà fisica, alla dignità, a manifestare liberamente il proprio pensiero, ad un imparziale processo, etc..

83. Tanto per fare degli esempi paradossali, il consenso del sottomesso non impedisce, secondo il nostro c.p., la punizione di colui che riduce altri in schiavitù, gli atti di disposizione di organi del proprio corpo è rigidamente regolata dalla legge, le garanzie ad un processo imparziale ed il diritto al contraddittorio sono esecutive indipendentemente dalla volontà del reo.

84. In tal senso si è espresso Barone G. in, *Aspetti dell'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1980, pag. 12, a parere del quale "l'effettivo limite all'ingerenza legislativa non è dato dalla partizione tra "interno" ed "esterno", ma dall'esigenza che non si comprometta l'efficienza di cui all'art. 97 della Costituzione".

85. Confronta quanto detto oltre a proposito della discrezionalità amministrativa che si dispiega nei giudizi caratteristici annuali (soprattutto quelli degli ufficiali) i quali, condizionando l'avanzamento, incidono sul livello retributivo.

86. Si rifletta, a tal proposito, sulla significativa affermazione di F. Cossiga, *Costituzione Italiana diritti e doveri*, di A. Di Pietro, pag. 16: "... essere il diritto, tutto il diritto, quello vero, una "esperienza comune", vissuta soprattutto e insieme da giudici, pubblici ministeri, avvocati, imputati e attori; esser soprattutto **il diritto delle persone, dei loro interessi e dei loro conflitti, anche con e contro lo Stato**, diritto privato e penale dunque; e "arte drammatica", e cioè diritto processuale, inteso come complesso di regole di "rappresentazione" e di "ripresentazione", di "recitazione", "interpretazione" e "regia" del "dramma umano" ...".

87. In tal senso Brancaccio A. (presidente del C.M.M.) in, *Notiziario Consiglio della Magistratura militare*, Incontro di studio e documentazione per magistrati militari, Supplemento 1994, edito dal C.M.M., pag. 8.

88. Corte Costituzionale, sentenza n. 490 del 1989.

89. Vedi anche Corte Costituzionale, sentenza n. 145 del 1976.

90. Corte Cost.le, sentenza n. 264 del 1990. In alcuni casi si è giunti ad enucleare un vero e proprio "diritto alla decisione" (il quale ricade, peraltro, nell'ambito della copertura costituzionale garantita dall'art. 24 della Cost.).

91. Ulteriore convinzione, alla base di questa opinione, è quella di carattere formale per cui, non essendo il procedimento disciplinare strutturato come quello giurisdizionale, non vi sarebbe la necessità di una difesa tecnica. Ma la perplessità che la Corte ha sollevato (e che qui si ripropone all'attenzione dei lettori) è "se non sia un'ottica inappagante quella di correlare il diritto di difendersi alla configurazione puramente formale dei procedimenti piuttosto che all'importanza costituzionale dei beni esposti al rischio lesivo" (libertà personale del soggetto).

92. Ad esempio, a mezzo dell'iscrizione nel casellario giudiziario delle pene subite o dei procedimenti pendenti a proprio carico, ecc..

93. R. Nania, *Spunti in tema di potere disciplinare e diritto alla difesa*, note alla sentenza 5.2.1992 n. 37, in Corte Costituzionale, 1993, pag. 1514 – 1515.

94. Si pensi alla destituzione per i pubblici dipendenti.

95. Si consideri, per i militari in congedo, la limitazione costituita dall'impossibilità di accedere alla riserva dei posti nei pubblici concorsi qualora siano stati congedati con demerito (art. 31 della legge 191/75) e, per i militari di carriera, il rallentamento della progressione nell'avanzamento.

96. Tale norma era l'art. 66, I comma, legge 31.7.1954 n. 599 (Stato dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Areonautica), espunto dalla sentenza n. 17/1991. Nello stesso senso, ci permettiamo di far rilevare come, anche per l'art. 15, II comma, della l. 382/1978, potrebbero sussistere i presupposti per una declaratoria di incostituzionalità nella parte in cui non prevede che, in caso di irrogazione di consegna di rigore, la decisione sul punto sia rimessa alla Commissione di disciplina. Anche in questo caso, infatti, ci sembra violato il diritto del militare alle medesime garanzie, la cui assenza ha spinto la Corte a censurare l'art. 45 in esame, poichè sia la legge di principio che il relativo regolamento (art. 67) hanno inteso la funzione di tale Commissione "solo in senso consultivo".

97. Disposizione già modificata dall'art. 13 della legge 10.10.1986, n. 663.

98. "Una volta divenuti militari si resta per sempre militari". Da ciò emerge in tutta la sua evidenza il superamento del principio di specialità e separatezza dell'ordinamento militare e la necessità che lo stesso sia perfettamente integrato in quello statale (come si era già detto nei capitoli precedenti, cfr. capitolo II).

99. La Corte, nell'argomentare in tal senso, precisa che l'art. 263 del c.p.m.p., si riferisce alle persone elencate nell'art. 3 (militari in servizio alle armi) e nell'art. 5 (militari considerati in servizio alle armi) dello stesso codice. Quest'ultimi si caratterizzano "per l'assenza dal servizio effettivo ed insieme, però, per la permanenza di un legame organico con la forza in servizio" (ad esempio ufficiali in posizione di servizio permanente, che siano collocati in aspettativa o sospesi dall'impiego, militari in stato di allontanamento illecito, diserzione, o mancanza alla chiamata, o assenza arbitraria dal servizio, militari che scontano una pena detentiva, sottufficiali di carriera in aspettativa.

100. E' a tutti nota la polemica insorta in seguito alla pubblicazione, nel 1953, da parte del giornalista Renzo Renzi, sulla rivista "Cinema Nuovo", diretta da Guido Aristarco, di un articolo dal titolo *Proposta per film. L'Armata S'Agapò*. Tale scritto si ritenne lesivo del decoro delle Forze Armate e fu iniziato un procedimento per vilipendio alle stesse nei confronti dell'autore e dell'editore, dinanzi al tribunale militare di Milano. Infatti, fu ritenuta la competenza di quest'ultimo, in quanto i due imputati furono considerati militari in congedo illimitato. Il fatto che due cittadini non alle armi venissero tratti in giudizio davanti ai Tribunali militari, per un reato che poteva considerarsi di opinione e che incideva sulla libertà di stampa, suscitò nell'opinione pubblica italiana un'appassionata polemica che mise in questione la competenza dei tribunali militari e sfociò poi nell'emanazione della legge 23.3.1956 n. 167 (che sottrasse ai tribunali militari la cognizione del reato di vilipendio delle Forze Armate commesso da militari in congedo, qualificandolo come un reato comune). Confronta l'articolo di Cleto Iafrate su *L'informatore*, ottobre 1994, pag. 11.

101. Esso prevedeva il reato di violata consegna da parte di militare preposto di guardia a cosa determinata e comminava, per tale reato, la pena della reclusione militare non inferiore a due anni. Il limite massimo della pena irrogabile, non indicato direttamente dalla norma, era pari a 24 anni, ai sensi dell'art. 26 c.p.m.p..

102. In verità segni di questa tendenza sono ancora presenti nell'attuale normativa. Si consideri l'art. 65 del Regolamento di disciplina militare, il quale prevede che con la consegna di rigore possono essere puniti fatti previsti come reato, per cui il comandante di corpo non ritenga di richiedere il procedimento. In sostanza è come dire che, a sua discrezione, il comandante (organo amministrativo) può esercitare un potere punitivo per un fatto che, in condizioni normali, è rimesso alla competenza dell'autorità giudiziaria penale (militare o ordinaria).

103. Si veda anche la sentenza n. 278 del 1987. La relazione della Commissione reale al progetto preliminare del codice evidenziava che: "la giustizia penale militare come quella disciplinare, è giustizia di capi; e però, anche per ragioni di esemplarità, deve svolgersi in rapporto immediato diretto fra superiore ed inferiore". La sentenza n. 301/1994, in commento, ha superato tale anacronistica concezione precisando che: "il dovere di comparizione personale dell'imputato all'udienza ... costituisce un'espressa deroga" (ormai inacettabile) "al diritto processuale comune".

104. La Corte, inoltre, aggiunge che: "Un ulteriore profilo di illegittimità sarebbe poi ravvisabile nella disparità di trattamento tra soggetti, autori di fatti identici, ma esposti ad una più severa valutazione quando risulti offeso dal reato chi deve proporre la richiesta".

105. In particolare, l'art. 29 censurato disponeva che la rimozione dal grado conseguiva, automaticamente, alla condanna alla reclusione militare per la durata superiore a tre anni (per gli ufficiali e sottufficiali) e per la durata superiore ad un anno (nei confronti degli altri militari).

106. Anche la Commissione misteriale incaricata della relazione al progetto del c.p.m.p. riconobbe la necessità di eliminare tale disparità tra gli ufficiali e i sottufficiali, proponendo il testo dell'articolo così come modificato dalla Corte.

107. Corte Costituzionale, 20 febbraio 1995 n. 61. Sintomo della stessa tendenza è il principio espresso nella sent. n. 325 del 1989 in cui la Corte ha ritenuto come nel nuovo ordinamento democratico (anche militare), i principi fondamentali (che sono principi di civiltà) devono essere collegati all'ispirazione di fondo della Costituzione che *rende ormai anacronistica ogni interpretazione contraria* alla stessa.

CAPITOLO IV

PREMESSA.

La funzione della disciplina nella pubblica amministrazione.

Abbiamo già visto come il potere disciplinare è uno strumento essenziale là dove vi sia un gruppo socialmente organizzato. Tanto più è vero ciò quando l'esistenza di tale gruppo è richiesta da una norma statale per consentire la realizzazione di fini generali della collettività.

In particolare, ai fini della presente trattazione è importante specificare come tutti i settori della pubblica amministrazione adottino delle regole disciplinari per la conservazione dell'ordine interno e per la realizzazione dei fini indicati dalla legge.

E' la stessa Costituzione della Repubblica a stabilire, all'art. 97, i principi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione e a far presente la necessità che gli uffici pubblici siano organizzati secondo disposizioni di legge, in modo da garantire che i principi enunciati si realizzino effettivamente.

Scendendo più nel particolare, si fa chiaro come costituisca aspetto di rilievo la necessità di tutelare l'ordine interno nell'amministrazione statale; quest'ultimo va garantito con regole di comportamento imposte agli individui facenti parte della stessa.

Si può dire, quindi, che esiste un vincolo tra Stato e pubblici dipendenti, in cui lo Stato, attraverso il rispetto e l'adempimento dei doveri imposti a tutti i dipendenti, tende a perseguire gli interessi pubblici.

Concretamente, ciò si ottiene con l'attribuzione di un potere sanzionatorio ad un'autorità amministrativa di grado sovraordinato rispetto a quello che il colpevole ricopre all'interno della stessa amministrazione. Tale potere si

manifesta attraverso l'emanazione di un provvedimento che va ad incidere sulla sfera giuridica di colui che ha violato la norma disciplinare. Quest'ultimo, dal canto suo, ha la possibilità di opporsi al provvedimento adottato nei suoi confronti qualora lo ritenga illegittimo (1).

In breve, il potere sanzionatorio consente di infliggere una punizione ad un soggetto che abbia violato una regola imposta con la finalità di perseguire o di tutelare in maniera più efficiente l'interesse pubblico.

4.1 L'illecito disciplinare. Caratteri e principi.
... segue a) Il modulo organizzativo delle Forze armate

Nel sistema delle disposizioni che si occupano del diritto disciplinare non esiste una normativa che stabilisca i principi generali dell'illecito disciplinare.

Basti pensare che il compito primario di definizione degli illeciti è attribuito alla discrezionalità del superiore (2).

La mancanza di una legislazione appropriata ha reso necessario l'estensione al diritto disciplinare di molte delle regole proprie del diritto penale e dell'illecito amministrativo (modulate, quest'ultime, sulla falsariga della normativa penale), in quanto espressione di principi giuridici generali (3).

In verità, ancora oggi, perdura una certa diversità di opinioni circa la definizione della fonte da cui far derivare i principi da applicare alla materia disciplinare.

Da una parte c'è chi sostiene come dopo l'entrata in vigore della legge 689/1981 (legge sulla depenalizzazione) si debba escludere che i principi penali dettati per gli illeciti amministrativi (artt. 1 e 12) possano valere anche per quelli disciplinari.

Corre, però, l'obbligo di operare un'ovvia considerazione.

Se è vero che non si può applicare il regime della legge 689/1981 alla materia disciplinare, non può affermarsi con altrettanto rigore che i principi generali del diritto penale siano a tal proposito inutilizzabili.

L'art. 12 predetto prevede la non assoggettabilità dell'illecito disciplinare alle previsioni sulla depenalizzazione; ma esso non vieta, anzi, a giudizio di chi

scrive, lascia intendere che tale illecito sia regolato dalla normativa penale e, comunque, da criteri generali più rigidi e garantisti (4).

Di contro non vi è chi non veda come accettando tale esclusione si finisce su un binario morto, in quanto, in assenza di altre regole, la materia dell'illecito disciplinare è destinata a restare territorio di nessuno (5).

Per poter correttamente individuare la fonte da cui far derivare i principi da applicare alla materia disciplinare bisogna prima definire il carattere dell'infrazione disciplinare. Si deve, cioè, stabilire se tale violazione sia penale o extrapenale.

A giudizio di chi scrive, il carattere di penalità o extrapenalità della violazione dipende dall'**afflittività della pena** comminata. A titolo esemplificativo, si consideri il caso in cui due cittadini, uno appartenente alla Polizia di Stato ed uno al Corpo della Guardia di Finanza, si stiano recando insieme sul medesimo posto di servizio (un varco doganale di confine). Si ipotizzi, inoltre, che per un motivo, a loro addebitabile, arrivino con due ore di ritardo e che, in conseguenza di ciò, al primo venga irrogata una pena pecuniaria, mentre al secondo venga inflitta la sanzione della consegna semplice (6). Ebbene, il primo avrà violato un precetto formalmente e sostanzialmente extrapenale, mentre il secondo avrà trasgredito una norma anch'essa formalmente extrapenale ma *sostanzialmente penale*. Ciò perché l'afflittività della pena (7) derivante dalla violazione è tale da limitare la sua capacità di autodeterminazione e, di conseguenza, la sua libertà personale.

In conclusione il carattere penale o extrapenale dei principi da applicare alla materia disciplinare, non dipende solo dalla tipologia dei precetti (8) ma anche dall'afflittività delle sanzioni, che alcune volte sono delle vere e proprie pene (9).

A parte tale digressione, in ambo i casi non ci si può porre al di fuori di quelli che sono i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, modulati sulla nozione di discrezionalità ponderata (10), nonché da quelli posti a garanzia del diritto alla difesa (art. 24), della legalità e tipicità delle sanzioni afflittive (art. 25) e degli altri richiamati nelle pagine precedenti.

Occorre, perciò, fare riferimento ai principi generali previsti nella legislazione

penale e richiamarsi ad essi (in quanto compatibili) nella trattazione delle problematiche relative alle sanzioni disciplinari **(11)**, tenendo comunque presenti le richiamate norme costituzionali.

Tra i detti principi generali, vanno tenuti presenti la capacità di intendere e di volere e le cause di giustificazione e di estinzione della responsabilità, oltre all'errore di fatto scusabile **(12)**.

Con una precisazione: il carattere essenziale del provvedimento disciplinare (che lo distingue dal provvedimento giurisdizionale) consiste nel fatto di essere adottato dalla stessa autorità amministrativa e non da un soggetto estraneo all'amministrazione, che si trovi perciò in posizione di *terzietà* oltre che di *imparzialità*.

In questo contesto assume un ruolo decisivo la definizione dell'illecito penale e la distinzione delle due diverse potestà: penale e disciplinare.

La prima trae origine dal **rapporto di soggezione generale** tra lo Stato e tutti coloro che vivono nel territorio dello stesso e persegue il fine della reintegrazione dell'ordine giuridico violato.

La seconda sorge da un **rapporto di soggezione particolare** e tende ad obbligare il subordinato all'osservanza dei doveri inerenti il suo stato giuridico **(13)**.

I procedimenti che ne derivano hanno finalità diverse.

L'uno mira ad accertare se il fatto violi un interesse sostanziale, protetto da un precetto dell'ordinamento giuridico penale, mentre l'altro tende a stabilire se il fatto stesso, al di là della sua illiceità penale, abbia comunque turbato o compromesso il funzionamento dell'ordine amministrativo e/o dell'ordine gerarchico. Ad ulteriore chiarimento si può dire che il reato si caratterizza per essere un fatto che il legislatore reputa pregiudizievole per la conservazione e lo sviluppo della comunità sociale nel suo complesso **(14)**.

Quanto sopra va, però, assolutamente tenuto presente durante tutta la trattazione successiva, unitamente al fatto, inaccettabile in uno Stato di diritto, che si sia ritenuti responsabili per certi comportamenti senza che siano normativamente prefissati i parametri generali di tale responsabilità.

Questo rilievo è tanto più pregnante se si pensa che l'illecito disciplinare è

trattato nel corso di una procedura all'esito della quale viene adottato un provvedimento il quale appartiene alla categoria degli atti amministrativi. Esso è un atto autoritativo preordinato alla realizzazione di interessi specifici i quali sono destinati, in genere, a produrre modificazioni di situazioni giuridiche anche di notevole entità **(15)**.

Non è perciò rimproverabile chi non sia posto in grado di conoscere l'esatto contenuto della norma violata, come disposto dall'art. 27, I comma, della Costituzione; inoltre, la contestazione non può essere generica, in quanto non consentirebbe un'adeguata difesa, così come vuole l'art. 24 della stessa.

Il lavoro che occorre svolgere quindi è quello di verificare se le norme di principio della legge 382/1978 e del relativo regolamento, riguardanti le sanzioni disciplinari, siano ben definite e tipizzate, ma soprattutto non soggette ad applicazioni arbitrarie e discrezionali; se siano, cioè, ispirate o meno ai principi generali costituzionali e penali del nostro ordinamento. Introduciamo, perciò, il sistema della disciplina adottato dalle Forze armate e le relative sanzioni in esso previste.

... segue a) Il modulo organizzativo della disciplina nelle FF. AA.

Le Forze armate si sono dotate di un modulo organizzativo in grado di garantire l'efficienza di questa parte della pubblica amministrazione e il perseguimento degli scopi propri della stessa.

L'organismo militare ha prescelto il sistema della gerarchia, ritenuto idoneo a realizzare le esigenze di unità, di direzione e di comando; inoltre, nel sistema militare prevale il criterio della gerarchia di persone e non quello della gerarchia di organi.

L'organizzazione militare, perciò, si struttura in maniera piramidale, in modo tale da individuare i livelli di responsabilità secondo un criterio decrescente: dal grado più alto della carriera fino al militare semplice.

Tale caratteristica condiziona totalmente tutta la vita del consorzio militare e i rapporti interpersonali degli appartenenti allo stesso.

In questo contesto, quindi, è fuor di discussione come il momento autoritativo sia un dato ineliminabile all'interno di tale sistema.

Ciò che, invece, risulta più interessante approfondire (e di cui si è già discusso nelle precedenti pagine) è come una tale struttura possa garantire, nello stesso tempo, l'efficienza dell'amministrazione della difesa e il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui che nella stessa si trovano ad operare.

In altre parole, occorre appurare fino a che punto ci si può spingere, nell'invocare la necessità di realizzare lo scopo dell'efficienza della amministrazione della difesa e della salvaguardia delle Istituzioni democratiche, senza intaccare i diritti fondamentali della persona umana (che alle stesse non sono estranei).

Lo scopo delle pagine successive sarà quello di verificare se le norme della legge di principio e del relativo regolamento siano in sintonia con questa tendenza e con quanto sostenuto dagli studiosi e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, di cui si è parlato nel capitolo precedente.

In sostanza ci si propone di appurare se, nella stesura della legge di principio e del relativo regolamento, il legislatore si sia attenuto al rispetto del principio di legalità e della riserva di legge assoluta che dovrebbero trovare attuazione in questa materia, sulla base dell'ormai affermato principio della garanzia per equivalente.

In verità, occorre far presente che il legislatore del 1978 si è orientato in tale direzione **(16)**. I rapporti all'interno dell'organizzazione militare, infatti, tendono ad assumere più l'aspetto della fattiva collaborazione tra superiore ed inferiore che quello della subordinazione.

Sintomatico in tale senso è l'art. 4 della l. 382/1978 il quale, al comma II, afferma che il militare *"osserva con senso di responsabilità e* ***consapevole partecipazione*** **(17)** *tutte le norme attinenti alla disciplina ed ai rapporti gerarchici"*.

Degno di nota è anche il terzo comma di detto articolo secondo cui *"deve essere sempre garantita nei rapporti personali la pari dignità di tutti i militari"*.

Ma quanto detto potrebbe restare solo una tendenza se si lasceranno irrisolti i problemi sollevati dalle norme che esamineremo in seguito.

4.2 Le norme generali sulla disciplina militare contenute nella legge di principio 382/1978.

... segue: Le sanzioni disciplinari. In particolare le sanzioni di Corpo.

Le disposizioni della legge di principio che interessano la disciplina militare ed il potere sanzionatorio ad essa collegato sono quelle comprese negli articoli 4, 5 e dal 13 al 16 della legge medesima **(18)**.

Le prime due norme stabiliscono il fondamento, le modalità e le condizioni di tempo e di luogo relative all'osservanza dei doveri disciplinari.

In relazione al primo punto, va detto che il principio ispiratore alla base di tutta la normativa è l'assoluta fedeltà alle Istituzioni repubblicane, la quale deve sempre essere garantita.

L'impostazione che la legge in esame ha dato alla disciplina militare "**non si basa più sull'onore militare quale norma base** dell'ordinamento, ma su un aspetto della disciplina profondamente mutato con il passaggio dal regolamento di cui al d.P.R. del 31 ottobre 1964 a quello attualmente in vigore ... Il principio di gerarchia, il rapporto di subordinazione nonchè il dovere di obbedienza che ne discendono vengono strettamente funzionalizzati alla disciplina militare che è a sua volta funzione dei compiti istituzionali" **(19)**.

E' sintomatico, in tal senso, anche alla luce della giurisprudenza sopra vista, il collegamento con l'art. 2 dell'attuale Regolamento di disciplina in quanto questo, oltre a dare una definizione della stessa, fornisce il polso delle intenzioni e degli ideali del legislatore regolamentare. Questo articolo, sebbene sia più descrittivo che prescrittivo, definisce la disciplina come *"l'osservanza consapevole delle norme attinenti allo stato del militare in relazione ai compiti istituzionali delle Forze Armate ed alle esigenze che ne derivano"*.

E' stato, però, giustamente rilevato come, nonostante la rubrica dell'art. 2 del regolamento si intitoli alla disciplina militare, in esso si parli poi di "*disciplina del militare*" mettendo in atto "un processo di soggettivazione che libera il legislatore dal compito di indicare quali siano le norme attinenti allo stato di militare" **(20)**.

In buona sostanza, si vuole rimarcare il fatto che l'attenzione è stata posta più sul particolare *status* del cittadino alle armi che sui valori alla base della disciplina cui lo stesso è soggetto.

I rilievi circa la necessità di una precisa definizione legislativa dei doveri del militare e il timore che in molti casi si perpetrasse la violazione di norme costituzionali a tutela di diritti fondamentali torna, nonostante i buoni propositi della legge di principio, ad incombere in questa tormentata materia.

Senza ancora scendere all'esame delle specifiche norme, "la definizione dell'art. 2 ... evidenzia che il legislatore delegato non ha cessato di pensare alla disciplina militare come alla *regola di vita della milizia*".

In tal modo si è consumata "una rilevante inversione rispetto all'approccio alla materia che il legislatore del 1978 voleva impostato sulla necessità di una precisazione obiettiva del confine tra il riconoscimento di diritti del militare e l'affermazione sia di limitazioni all'esercizio di taluni di questi, che di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali" **(21)**.

In questa prospettiva è interessante il tenore dell'affermazione del terzo comma dell'art. 2 del Reg. in esame: "il militare osserva con senso di responsabilità e consapevole partecipazione *tutte le norme attinenti alla disciplina* e ai rapporti gerarchici".

Un tale modo di esprimersi sembrerebbe operare un rinvio in bianco alla miriade di disposizioni anche **non di legge (22)**, contenute nei regolamenti dei vari corpi delle amministrazioni militari.

Una simile interpretazione, però, non si può accettare perché vanificherebbe tutti gli sforzi della dottrina e svuoterebbe di contenuto le norme di principio sopra richiamate che hanno espresso la necessità di un'esplicita previsione legislativa nella materia disciplinare.

Dopo avere fatto chiarezza sulle intenzioni che hanno ispirato il legislatore del 1978 ci si propone di esaminare più da vicino le varie figure di sanzioni disciplinari, soffermando l'attenzione su quelle di corpo.

... segue: Le sanzioni disciplinari. In particolare le sanzioni di Corpo.

Le sanzioni disciplinari militari si distinguono in sanzioni di stato e sanzioni di Corpo. L'art. 13 conferisce il potere sanzionatorio all'Autorità militare la quale può infliggere sanzioni di stato e di Corpo per la violazione dei doveri attinenti alla disciplina.

Le sanzioni di stato sono regolate per legge e consistono nella sospensione dall'impiego, dal grado, nella cessazione della ferma e nella perdita del grado. Esse influiscono, così, direttamente sullo stato giuridico del militare, modificando o risolvendo il rapporto di impiego o di servizio.

Le stesse non si differenziano dalle corrispondenti sanzioni disciplinari previste nel campo del pubblico impiego **(23)**, sotto il profilo della fonte che le prevede (la legge), della loro tipologia e della tutela giurisdizionale approntata nei loro confronti **(24)**.

Il loro esame, quindi, esorbita dalla presente trattazione.

Le sanzioni disciplinari di Corpo, invece, sono previste dal Regolamento di disciplina militare entro i limiti e nei modi fissati dagli articoli 13 e 14 della legge di principio.

Esse consistono nel richiamo verbale, nel rimprovero scritto, nella consegna e nella consegna di rigore (art. 14 legge 382/1978).

Le diverse specie sono, poi, *"meglio specificate"* nel Regolamento di disciplina agli articoli da 62 a 65.

Il richiamo ed il rimprovero sono state definite *punizioni morali* **(25)** e consistono in ammonimenti più o meno severi in forma orale o scritta, destinati a punire mancanze leggere dovute a negligenza o inosservanza dei doveri; le loro conseguenze sono assai meno gravi di quelle delle punizioni privative o restrittive della libertà e della capacità di autodeterminarsi, individuabili nelle due forme di consegna (semplice e di rigore).

La consegna semplice consiste nel privare il militare della libera uscita fino ad un periodo massimo di sette giorni consecutivi; i coniugati possono espiarla nel proprio alloggio.

La consegna di rigore si realizza con l'obbligare il militare a restare, per un determinato periodo non superiore a quindici giorni, in un apposito spazio della caserma.

La prima, oltre ad essere prevista dall'art. 14, IV comma, legge 382/1978, è regolata – per quanto riguarda i casi e le modalità di applicazione – dall'art. 64 del d.P.R. 545/1986.

Essa tende a punire "più gravi trasgressioni alle norme di disciplina e del servizio" **(26)**.

La distinzione tra le due consegne si può individuare, oltre che nella loro diversa durata, anche nella circostanza secondo la quale *le condotte punibili con la consegna semplice non sono specificate*, mentre per la consegna di rigore esistono – nell'allegato C del regolamento – dei casi ben precisi in cui la stessa può essere inflitta (in ottemperanza al principio di legalità sostanziale).

La consegna di rigore va scontata in un apposito spazio dell'ambiente militare con caratteristiche analoghe a quelle degli altri locali della caserma adibiti ad alloggi (art. 65, comma V).

Sembra, quindi, pacifico che il militare non possa essere materialmente rinchiuso mentre sconta la consegna di rigore. In buona sostanza, tale sanzione consiste in una maggiore limitazione (spaziale e temporale) della libertà di movimento rispetto a quella della consegna semplice.

Per il personale provvisto di alloggio privato o di servizio è possibile scontare la sanzione presso il proprio domicilio.

Nell'irrogare tali sanzioni l'autorità preposta deve rispettare il disposto degli articoli da 56 a 60 del d.P.R. 545/1986.

L'art. 56 disciplina l'esercizio del potere sanzionatorio, specificando le competenze relative ai diversi gradi.

L'art. 57, con l'intento di definire l'infrazione disciplinare, incorre però nello stesso errore già sopra evidenziato con riferimento all'art. 2 del Regolamento, offrendo una formulazione assai generica della stessa **(27)**. Infine gli artt. 58 e 59 delineano la procedura da seguire nel rilevare l'infrazione e le caratteristiche del procedimento disciplinare.

4.3 Sanzioni disciplinari e principi costituzionali.

Dopo aver brevemente illustrato il contenuto degli articoli che riguardano la disciplina in generale, senza avere la pretesa di essere stati esaustivi, ci proponiamo di analizzare, in ottemperanza all'intento che si vuole perseguire con il presente lavoro, la rispondenza degli stessi a quelli che sono i canoni stabiliti dalla Carta Costituzionale e ribaditi dagli studiosi contemporanei.

Molti degli articoli delineati presentano caratteri di dubbia legittimità se posti in raffronto alle norme della Costituzione ed alle posizioni della recente dottrina e della giurisprudenza di cui si è parlato nel terzo capitolo.

... segue a) Art. 13 legge 382/1978

Una prima osservazione di carattere generale va fatta circa il rinvio che l'art. 13 opera alla legge solo per la regolazione delle sanzioni di stato, lasciando al regolamento quella relativa alle sanzioni di Corpo.

La potenzialità distorsiva di tale precetto è a tutti evidente.

Non vi è chi non veda, infatti, come si affida ad una fonte di normazione secondaria il compito di stabilire regole in una materia tanto delicata proprio perché arriva a toccare lo stesso bene della libertà personale dell'individuo (militare – cittadino) e la sua possibilità di autodeterminarsi. Così facendo ci si pone parzialmente al di fuori delle conclusioni che, secondo l'orientamento della dottrina esposto nel precedente capitolo e della giurisprudenza, esigono il rispetto della riserva assoluta di legge, prevista per la materia in argomento, proprio perché investe un diritto soggettivo perfetto (la libertà personale) **(28)**.

Secondo alcuni, la ragione di un rinvio al regolamento, anziché alla legge, sarebbe giustificata dalla necessità per la struttura militare di organizzarsi – diversamente da altre amministrazioni – in maniera tale da possedere maggiore duttilità ed efficienza nel perseguire i suoi fini.

Pur riconoscendo che la normativa che regola l'organizzazione dell'amministrazione della difesa debba essere meno ossequiosa delle esigenze dei singoli, in quanto gli stessi sono a servizio della collettività, tuttavia non si comprende come possa restare pregiudicato un simile intento da una previsione di fonte legislativa in questa materia, soprattutto in periodo di pace, in cui le differenze tra cittadini e militari sono evanescenti.

Non a caso il legislatore ha sentito la necessità di approntare, anche in materia penale militare, due diversi codici: di pace e di guerra.

In una prospettiva di riforma dell'articolo in esame sarebbe auspicabile una reiscrizione dello stesso in maniera tale da imporre la regolamentazione per legge (e non per regolamento) anche delle sanzioni di Corpo. Ciò si potrebbe

conseguire sopprimendo il quarto comma dell'art. 13 ed aggiungendo al terzo comma, dopo la parola "stato", le parole "e di corpo" ed emanando un'apposita normativa sottoposta al vaglio e al controllo del Parlamento.

... segue b) Art. 14 l. 382/1978 e artt. 62 e 63 Reg. disc. mil..

Tali norme prevedono e disciplinano il richiamo ed il rimprovero. E' stato sottolineato il carattere di *punizioni morali* di queste sanzioni. L'art. 62, infatti, nel qualificare la consistenza del richiamo lo definisce un ammonimento e l'art. 63 individua il rimprovero in una sorta di dichiarazione di biasimo, lasciando trasparire il mero carattere di correzione morale, la quale può avere riflessi negativi nell'estimazione dei superiori, dei colleghi e dei terzi in genere.

E' appena il caso di precisare che tali sanzioni non si esauriscono in un ambito per così dire "spirituale" ma coinvolgono anche gli interessi più concreti del militare; infatti, il rimprovero scritto viene annotato sui fogli matricolari e costituisce elemento di valutazione ai fini dell'avanzamento di carriera (29).

Inoltre, entrambi sono considerati circostanze influenti ai fini dell'irrogazione della sanzione di corpo di gravità superiore. Ad esempio, il rimprovero scritto può essere irrogato nel caso di *"recidività nelle mancanze per le quali può essere inflitto il richiamo"* orale (art. 63, comma I); e, cosa ben più grave, più rimproveri scritti, costituiscono elemento valutabile ai fini della recidiva nell'irrogazione della consegna semplice (art. 64, comma I, punto b, Reg. disc. mil.).

Va rilevato che, se si può accettare l'applicazione del criterio della recidiva tra richiamo e rimprovero, non può ammettersi che l'irrogazione di quest'ultimo, in assenza di una tipizzazione, venga trascritto nella documentazione personale.

E' giusto il caso di ribadire che la carriera del militare dipende anche dagli atti matricolari ed incide, di riflesso, sulla sua sfera patrimoniale. Bene quest'ultimo degno di essere tutelato in maniera più incisiva.

In un eventuale ripensamento dell'articolo, il "richiamo" dovrebbe continuare ad atteggiarsi come una dichiarazione di biasimo verbale con uno scopo di indirizzo e di elevazione professionale; mentre per quanto riguarda il "rimprovero" si dovrebbe avere maggiore cura per i casi in cui può essere inflitto, raggruppandoli in categorie e tipi meglio definiti (30).

Ma v'è di più. La recidiva nei rimproveri è valutabile ai fini dell'irrogazione della consegna semplice. Poiché quest'ultima vede il militare limitato nella sua capacità di autodeterminazione non è concepibile la sua irrogazione sulla base del semplice presupposto della presenza di lievi trasgressioni sia pur "ripetute". In verità, una tale previsione normativa sembra decisamente superficiale considerato il bene giuridico (libertà) su cui la stessa incide. In una prospettiva di ripensamento della norma andrebbe, infine, eliminato il riferimento che l'articolo opera alla "recidiva". In tal modo la normativa in esame risulterebbe più coerente con le argomentazioni svolte nel terzo capitolo del presente scritto e con quelle che seguiranno.

...segue c) art. 14 legge 382/1978 e 64 e 65 del Reg. disc. mil..

La consegna semplice e la consegna di rigore costituiscono un campo privilegiato di osservazione sullo svolgimento del rapporto tra autorità e libertà, tra l'adempimento di doveri costituzionali ed il rispetto di situazioni soggettive.

La Corte Costituzionale, con riferimento a queste contrapposte esigenze entrambe degne di tutela, si è espressa – a proposito della consegna di rigore – precisando che essa "oltre a incidere sulla **libertà fisica** ... incide su un valore posto dalla Costituzione a base dei diritti della persona umana, vale a dire **la dignità dell'uomo** sotto l'aspetto dell'autostima e della coscienza del proprio valore nell'ambito dei rapporti con gli altri uomini", per giungere ad intaccare la sua **sfera patrimoniale (31).**

Preme qui sottolineare, principalmente, gli aspetti che coinvolgono l'aderenza a quei principi fondamentali di cui si è parlato nei precedenti capitoli.

In particolare, ci si riferisce alla riserva di legge, al principio di legalità e a quello di tassatività dell'illecito disciplinare.

Pur essendo previste per legge le sanzioni di Corpo, tra cui la consegna semplice e di rigore, non sono però regolate dalla stessa gli **specifici comportamenti** a causa dei quali esse possono essere inflitte.

La legge 382/1978 ha stabilito, al I comma dell'art. 14, il principio di legalità della sanzione disciplinare, in verità omettendo di affermare analogo principio per l'illecito disciplinare. In altre parole, sono stati previsti per legge i tipi di

sanzione, ma non è stato fatto altrettanto per le violazioni che le stesse censurano. Esse sono previste nel Regolamento **(32)**, alcune in maniera generica (così è a proposito del rimprovero e della consegna semplice) altre in maniera più specifica (confronta l'allegato C in merito alla consegna di rigore).

A nulla vale l'osservazione di chi ritiene che la consegna semplice ed, in particolare, quella di rigore debbano essere considerate di natura amministrativa, in quanto l'afflitività della *sanzione* (pena) è tale da ricomprendere il precetto violato tra le infrazioni aventi connotazioni penali.

E' giusto il caso di far rilevare, inoltre, come pur non negando l'esistenza di caserme con spazi interni molto ampi e confortevoli è innegabile che in molte altre vi sono le inferriate alle finestre, il piantone armato di guardia alla porta e spazi interni ristretti (si consideri un distaccamento, una brigata o anche una tenenza).

In questi casi non è certo facile dimostrare che l'atteggiamento psicologico del militare consegnato si differenzi molto da quello di qualsiasi altro detenuto comune che si sia reso colpevole di reati ben più gravi.

4.4 Linee propositive. A proposito della consegna semplice

La norma di riferimento sulla consegna semplice è l'art. 64 del Regolamento. Essa, nel definire i comportamenti illeciti punibili con tale sanzione, opera un riferimento troppo generico *"all'inosservanza dei doveri, alle più gravi trasgressioni alle norme della disciplina e del servizio"* **(33)**.

Così facendo il legislatore mostra che, oltre a non essersi accorto della **natura assoluta della riserva di legge (34)** sancita dall'art. 52, III comma, Cost., non ha neppure operato una tipizzazione delle infrazioni punibili con la consegna semplice all'interno del Regolamento. E questo dà luogo a molti dubbi sulla costituzionalità dell'articolo in esame.

Non è dato comprendere come il principio di legalità e di tassatività debbano valere solo per la consegna di rigore e non per le altre sanzioni disciplinari (in particolare per la consegna semplice) dal momento che entrambe limitano la capacità di autodeterminazione del cittadino – militare.

Tanto è più grave questa mancanza se solo si pensa che la consegna semplice, come già detto, può essere irrogata anche tenendo conto della recidiva e, quindi, delle sanzioni precedentemente comminate per mancanze più lievi.

Questa sorta di "scivolo" effettua un collegamento tra due punizioni la cui afflitività incide su due beni giuridici tra loro incommensurabili: quello patrimoniale in senso lato (carriera e stipendio) e quello della libertà, in spregio di tutte le norme liberali e democratiche che sono alla base di un Paese civile.

Si dovrebbe, perciò, operare un tentativo di tipizzazione anche degli illeciti perseguibili con la consegna semplice sempre sulla base della considerazione che tale sanzione punisce il trasgressore influendo su un bene primario (diritto soggettivo perfetto) consistente nella capacità di autodeterminarsi.

L'importanza e la necessità di una previsione più analitica dei casi in cui può irrogarsi la consegna semplice risulta più evidente e, certamente realizzabile, se solo si considera il regolamento di attuazione della legge 121/1981. Questo – pur prevedendo sanzioni di tipo pecuniario, incidenti, cioè, su un bene dell'individuo di valore inferiore rispetto a quello della capacità di autodeterminazione – disciplina in maniera *abbastanza* specifica i casi in cui esse possono irrogarsi **(35)**.

E' chiaro che tale tentativo di tipizzazione non può essere perseguito nel contesto delle finalità del presente lavoro il quale si propone solo come strumento propositivo e motivo di democratica riflessione **(36)**.

Non ci si può sottrarre, però, dal formulare alcune proposte.

Innanzitutto, va precisato che per raggiungere lo scopo appena detto, è necessaria la collaborazione delle autorità militari.

Queste dovrebbero fornire, attraverso una "monitorizzazione" dei provvedimenti disciplinari adottati in un arco di tempo prefissato, le principali e più ricorrenti motivazioni per le quali sono stati inflitti giorni di consegna semplice.

Da questo materiale, depurato da eventuali motivazioni troppo generiche o prive di qualsiasi funzione correttiva, andrebbe poi estrapolato un **elenco sufficientemente tipizzato (37)**. Successivamente si potrà procedere, a livello interforze, alla stesura di una modifica all'allegato al Regolamento di disciplina

militare da recepire con apposita **legge ordinaria**.

Tale tipizzazione dovrebbe anche contenere la graduazione dei giorni di punizione concretamente inflitti, stabilendo un massimo e un minimo per ogni violazione, l'entità della cui sanzione andrà graduata a seconda se il colpevole sia o meno recidivo.

Ad esempio, potrebbero prevedersi tre fasce di infrazioni disciplinari punibili con la consegna semplice. Tali fasce si distinguerebbero per livello di gravità dell'infrazione.

La prima fascia punirebbe, con giorni di consegna che vanno da 1 a 3, lievi infrazioni; la seconda, con giorni di consegna da 3 a 5, le infrazioni gravi; la terza, con giorni da 5 a 7, le infrazioni gravissime.

In questa graduazione assumerebbe un ruolo ben preciso la recidiva che lascerebbe – sempre all'interno delle infrazioni tipizzate per la consegna semplice – una **discrezionalità ponderata** al comandante preposto all'irrogazione.

A tal proposito risulta utile e necessario rendere pubbliche le sanzioni inflitte raccogliendole in una sorta di "massimario" consultabile da tutti i militari. In tal modo, si creerebbe un orientamento proprio dei procedimenti disciplinari che sortirebbe un duplice effetto.

In primo luogo, esso sarebbe di ausilio ai comandanti come strumento e garanzia di imparzialità del loro operato attraverso la ponderazione della loro discrezionalità.

In secondo luogo, sarebbe un efficace mezzo di prevenzione nei confronti del militare ed un punto di riferimento per il corretto esercizio del suo diritto alla difesa. Consultando tale pubblicazione, infatti, egli ben potrebbe accertarsi delle conseguenze di un suo preciso comportamento e valutare la possibilità di ricorrere contro le punizioni ritenute ingiuste perché non conformi all'orientamento generale.

Si è già accennato come una lontanissima forma di pubblicità si può ravvisare nella pubblicazione annuale della Relazione sullo stato della disciplina militare presentata al Parlamento italiano. E' evidente, però, come essa sia inadeguata ad esprimere un orientamento in quanto si limita a ripetere, ogni volta, che "le

sanzioni disciplinari rilevate sono determinate *essenzialmente* da negligenze nell'espletamento del servizio e da ritardi nel rientro da licenze e permessi" **(38)**.

Da diverso punto di vista va osservato come l'assenza di qualsiasi parametro normativo restringe la generale possibilità di ricorso amministrativo e/o giurisdizionale contro ogni sanzione non essendo possibile il riesame della stessa in sede di reclamo **(39)**.

... segue a): la consegna di rigore

Le argomentazioni appena svolte dovrebbero valere a maggior ragione nelle ipotesi previste per la irrogazione della consegna di rigore.

A dire il vero, sono stati tipizzati con sufficiente specificazione ben cinquantacinque precetti la cui trasgressione è punita con il ricorso a questo tipo di sanzione (vedi allegato C del Reg. disc. mil.).

Al di sopra di questo, però, resta la necessità che i casi e le modalità di esecuzione di tali sanzioni, proprio perché investono un diritto soggettivo perfetto (libertà personale), coperto da riserva di legge assoluta **(40)**, dovrebbero essere previste in una legge e non in un regolamento.

Ciò consentirebbe un controllo sulla loro conformità alla Costituzione e un eventuale sindacato in caso di illegittimità.

In questa sede è giusto il caso di far rilevare come per qualche studioso "alcune delle prescrizioni eludono l'esigenza di specificità richiesta dalla legge, descrivendo condotte del tutto generiche, ... mediante l'uso di forme elastiche e onnicomprensive" **(41)**.

Non ci si sente, comunque, di aderire pienamente a questa tesi secondo la quale con le previsioni del Regolamento si sarebbe vanificato lo sforzo del legislatore della legge di principio **(42)**.

In effetti, ogni punto del predetto allegato fa specifico richiamo a una norma del relativo Regolamento il cui disposto è, a nostro giudizio, sufficientemente determinato **(43)**.

Piuttosto, si sente la necessità di far rilevare come all'interno dell'allegato C figurino precetti che differiscono tra loro per importanza dell'interesse tutelato

(44). Sarebbe auspicabile, quindi, distinguerli in tre diverse fasce, modulate per gravità (45), ad ognuna delle quali corrisponderebbe un massimo ed un minimo di giorni di punizione da infliggere (46).

All'interno di queste fasce, la recidività nelle mancanze ben potrebbe costituire elemento distintivo al fine dell'irrogazione della sanzione più o meno grave, assieme agli altri criteri previsti nella premessa all'allegato C e nell'art 60 del regolamento (47).

In questo contesto si dispiegherebbe con maggiore **ponderazione** la discrezionalità dei comandanti il cui intento, afflittivo – correttivo, proprio perché più mirato, sortirebbe meglio gli effetti desiderati (48).

Si otterrebbero, infine, due risultati: innanzitutto, si agevolerebbe il militare cui è stata irrogata la sanzione nell'esercizio del suo diritto alla difesa – mettendolo in grado di valutare l'opportunità di ricorrere o meno contro il provvedimento che la infligge – in quanto esso risulterebbe più puntualmente motivato e, da tale punto di vista, meno contestabile (49).

In secondo luogo, l'organo giurisdizionale competente avrebbe parametri di valutazione e di giudizio più precisi (vedi più ampiamente nelle pagine successive).

... segue b): il regime di esecuzione.

Un ulteriore motivo di riflessione è offerto dalle modalità di esecuzione di entrambe le consegne.

L'art. 65, IV comma, specifica come la consegna di rigore può essere scontata con le stesse modalità previste per la consegna semplice "quando lo richiedano particolari motivi di servizio". Un tale disposto ingenera più perplessità.

La prima riguarda le modalità poiché esse non sono meglio specificate nemmeno con riguardo alla consegna semplice.

Non è chiaro, infatti, se il militare che stia scontando la consegna semplice possa essere impiegato in altre mansioni attinenti al servizio. L'art. 64 nulla prevede in proposito e, quindi, nel silenzio della legge, è opinione diffusa che i militari consegnati non possano essere impiegati in alcuna attività nelle ore di

libera uscita o comunque fuori dall'orario di servizio (50).

Una diversa conclusione porterebbe ad una disparità di trattamento tra i militari di leva e quelli di carriera che possono usufruire di alloggio privato presso il quale scontare la sanzione.

Le altre perplessità vanno sollevate a proposito dei *"motivi di servizio"*. Tale espressione, oltre ad essere troppo generica e a scontrarsi con l'opinione appena riportata, lascia all'assoluta discrezionalità del comandante di corpo la valutazione sulla sussistenza o meno di tali motivi (51).

Al fine di garantire un minimo di certezza e per fugare ogni dubbio circa possibili parzialità nell'esecuzione della sanzione, sarebbe stato opportuno introdurre criteri oggettivi che uniformassero, in capo ai comandanti, l'esercizio di tale facoltà (ad esempio l'assenza di precedenti disciplinari o l'aver commesso un'infrazione compresa nella fascia più bassa di quelle sopra proposte).

La meditazione degli istituti di diritto penale e dei principi cui la Costituzione pretende che gli stessi si informino spinge a riflettere anche sul disposto del IV comma dell'art. 64.

Tale norma andrebbe riconsiderata sotto diversi punti di vista.

Innanzitutto il suo precetto mostra uno scarso potere sanzionatorio (in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione stabilito all'art. 97 della Cost.).

Esso – prevedendo che *"i militari di truppa ammogliati, i sottufficiali e gli ufficiali che usufruiscono di alloggio privato sono autorizzati a scontare presso tale alloggio la punizione di consegna"* – crea una sperequazione ingiustificata tra i militari i quali, a seconda del loro diverso stato giuridico, subiscono un diverso potere afflittivo ad opera del precetto sanzionatorio.

Lo scarso potere sanzionatorio si rivela nei confronti degli appartenenti a quelle categorie di militari (celibi o coniugati) che possono usufruire di alloggio privato.

Per essi, infatti, non si comprende come la sanzione possa perseguire con efficacia la sua finalità afflittiva se scontata tra le "comode" mura domestiche.

Il problema di fondo, comunque, risiede più a monte e sta alla base di

specifiche esigenze anche dell'amministrazione pubblica. Certo è degna di considerazione l'osservazione secondo la quale l'esecuzione della sanzione nell'alloggio privato è una previsione che vuole evitare di danneggiare, insieme al punito, la serenità del suo nucleo familiare.

Occorre, però, evidenziare come risulta difficile controllare l'effettiva permanenza presso la propria residenza dei militari che non pernottano in caserma e che sono stati assoggettati a punizione disciplinare.

Sarebbe, pertanto, opportuno, più che adottare antieconomici sistemi di controllo, prevedere per tutti (accasermati e non) una sanzione di tipo diverso, magari a carattere *pecuniario* **(52)** che, oltre a risultare economicamente più vantaggiosa per l'amministrazione, restituirebbe al precetto il suo carattere afflittivo e dissuasivo **(53)**.

Una tale proposta potrebbe aver suscitato la perplessità di qualche lettore ma l'applicazione delle sanzioni pecuniarie non è un istituto nuovo al diritto militare. Già nei primi anni quaranta esistevano norme che disciplinavano l'irrogazione di pene pecuniarie **(54)**.

Recentemente la Suprema Corte di Cassazione ha fatto riferimento a tali norme riaffermando come "le pene pecuniarie, anche se non previste nel codice penale militare di pace, sono, tuttavia non sconosciute nella legislazione penale militare e ad esse fa, comunque, riferimento l'art 410 c.p.m.p., il quale dispone che le sentenze di condanna a pene pecuniarie pronunciate dai tribunali militari in applicazione del codice penale o di leggi speciali sono eseguite a norma del codice di procedura penale, in quanto la legge penale militare non disponga altrimenti" **(55)**.

Ma anche l'orientamento della Corte Costituzionale si pone decisamente verso la possibilità di applicare la pena pecuniaria in ambito militare.

La prima pronuncia è costituita dalla sentenza n. 279 del 1987; con essa la Corte, rilevando una certa incongruità tra il sistema penale comune e quello militare, ha richiamato "l'attenzione del legislatore sull'ormai indifferibile esigenza di dare alla materia in esame una più adeguata normativa".

Per tali motivi la stessa Corte giudicò "sicuramente inappagante per i quesiti che la giustizia propone con giustificata preoccupazione" la propria decisione di rigetto.

Sempre relativamente alla pena pecuniaria, la sentenza 280 del 1987 evidenzia che essa non è estranea al sistema penale militare così come è confermato dall'art. 57, II comma, della legge 689/1981 che la "considera sempre tale anche se sostitutiva della pena detentiva".

Una svolta in questa materia così dibattuta è stata attuata dalla sent. n. 284 del 1995. Con essa la Corte ha assunto una precisa posizione (56) riconoscendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge 689/1981 nella parte in cui non prevede l'applicabilità delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi ai reati militari.

In buona sostanza la Corte ha consentito l'applicazione di sanzioni sostituive (tra cui le pene pecuniarie) anche alla pena detentiva breve inflitta per la commissione di reati militari.

Si potrebbe obbiettare che tale principio, essendo stato affermato per la materia penale, non potrebbe estendersi a quella disciplinare. Ma se per la repressione di violazioni di carattere penale si è scelto in alcuni casi l'applicazione di una sanzione sostitutiva della pena, non si può certo addurre alcun valido argomento per dimostrare l'impraticabilità di un tale sistema anche nell'ambito disciplinare.

Tale osservazione risulta tanto più valida nel caso della disciplina militare che, a volte, prevede sanzioni aventi tutte le caratteristiche afflittive di piccole pene detentive (57).

Allo stato attuale, la prospettiva di una sostituzione delle sanzioni degli *arresti, semplici o di rigore,* con la pena pecuniaria, sarebbe irrealizzabile solamente nei confronti dei militari di leva, la cui paga mensile è veramente esigua mentre potrebbe ben applicarsi nei confronti dei militari di carriera.

Nella prospettiva di un esercito di professionisti, volontari, *motivati* ed adeguatamente retribuiti, la soluzione sopra prospettata assumerebbe un significato reale per tutti i militari.

Nel breve periodo, mentre si attende la realizzazione della riforma delle Forze armate, si potrebbero aumentare per tutti le garanzie poste a difesa del diritto ad autodeterminarsi liberamente, nel rispetto delle attribuzioni e delle caratteristiche proprie del servizio che ognuno svolge.

Tale intento, come si ripete, andrebbe, in primo luogo, perseguito attraverso la realizzazione della riserva di legge assoluta prevista dalla Costituzione e l'introduzione del principio di legalità e di tassatività anche per la consegna semplice, così come sopra prospettato. In tal modo il militare conoscendo la portata del precetto sarebbe messo in condizione di evitarne la violazione **(58)**.

In secondo luogo, a garanzia dell'imparzialità della Commissione prevista dall'art. 15 l. 382/1978, si dovrebbe esplicitamente prevedere la possibilità per il militare di scegliere i membri della stessa (con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo predetto) tra i militari di un ente diverso da quello di appartenenza **(59)**.

Infine, anche attraverso la realizzazione del sistema della discrezionalità ponderata, sarebbe opportuno introdurre – in luogo della dizione "particolari ragioni di servizio" (da cui emerge un'eccessiva genericità dei presupposti alla base della potestà punitiva concessa al comandante) – i parametri della recidiva e della gravità della violazione commessa.

Sulla scorta delle considerazioni appena svolte, è evidente come si sortisca un duplice risultato: il recupero dell'equità di trattamento e la conservazione, in seno al precetto, del carattere afflittivo – dissuasivo. Il tutto a vantaggio dell'efficienza e dell'immagine della macchina amministrativa.

Nel rispetto, ovviamente, del principio di legalità e di tassatività dell'illecito in assenza dei quali ogni discorso in difesa dei diritti fondamentali resterebbe vuoto esercizio accademico.

La necessità di non travalicare i limiti della legalità in questa delicata materia è stata, timidamente, avvertita dal legislatore del 1978 il quale, sempre all'art. 15, ha dato "facoltà" al comandante di Corpo, in caso di "necessità ed urgenza" ed a titolo precauzionale, di disporre l'immediata adozione di provvedimenti provvisori della **durata massima di 48 ore** (in attesa che venga definita la sanzione disciplinare). E' del tutto evidente, però, che parlandosi di "facoltà" e di generiche ipotesi di "necessità ed urgenza" si mettono di nuovo in pericolo i diritti costituzionali del militare, violando i principi sopra detti.

Come ha evidenziato un noto studioso **(60)** sarebbe stato opportuno procedere a puntualizzare quali potevano essere i casi integranti specificatamente quella

clausola generale ed indeterminata che nemmeno il regolamento del 1986 ha definito (art. 69 d.P.R. 545/1986) (**61**).

4.5 Istanze e ricorsi avverso le sanzioni disciplinari di Corpo. ... segue: L'esecuzione degli ordini.

Quanto sopra detto, circa la portata più o meno innovativa del regolamento di disciplina militare (attualmente in vigore), risulterebbe privo di senso se il legislatore non avesse predisposto i mezzi attraverso i quali tali novità potessero effettivamente realizzarsi. In breve gli strumenti di difesa per rimediare alle punizioni ritenute illegittime ed ingiuste (art. 70 Reg. Disc.).

Il vecchio regolamento di disciplina militare non contemplava la possibilità di impugnare i provvedimenti con i quali si comminavano le sanzioni disciplinari di Corpo.

Tale mancanza era giustificata con il carattere di "supremazia speciale" dell'ordinamento militare i cui atti costituivano una specie di *interna corporis*, insindacabili dall'esterno (**62**) e in sedi diverse da quella militare (**63**).

La legge di principio del 1978, all'art. 16, prevede i rimedi gerarchici avverso le sanzioni disciplinari di Corpo. Contestualmente è prevista anche la possibilità del ricorso giurisdizionale. Quest'ultimo però è subordinato al previo esperimento dei ricorsi gerarchici (o del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica).

In definitiva il militare che si ritenga ingiustamente punito ha davanti a sé due vie: la prima, consistente nell'**istanza di riesame** di cui all'art. 71, esperibile in ogni momento (**64**); la seconda, va individuata nel **ricorso gerarchico**, da presentare – entro 30 giorni dalla data della notificazione o comunicazione dell'atto o dalla data in cui l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza (**65**) – al diretto superiore (a prescindere dal fatto che egli sia anche colui che ha inflitto la sanzione) ma rivolto all'autorità gerarchicamente superiore a quella il cui operato si contesta.

A tal proposito, si parla volutamente e in maniera generale di organo competente.

Le perplessità in merito a quest'ultimo punto attengono alla legittimità costituzionale del sistema delle sanzioni di Corpo restrittive della capacità di autodeterminarsi.

Ci si è interrogati circa l'opportunità dell'attribuzione di questa materia al giudice amministrativo.

Le sanzioni della consegna (semplice e di rigore), poiché incidono sulla libertà personale, "sono oggetto di una doppia riserva di legge e di giurisdizione: riserva che esclude l'intervento di giudici diversi da quelli penali, previsti nella stessa Costituzione" **(66)**.

E' evidente, quindi, come, con riguardo alle sanzioni restrittive della capacità di autodeterminarsi, la legge dovrebbe preoccuparsi di evitare il rischio che la materia attinente le libertà dell'individuo sia rimessa ad un organo giurisdizionale che non ha né titolo né mezzi per fare fronte ai possibili abusi commessi contro la stessa **(67)**.

Perciò, per quelle che (usando una vecchia definizione) si possono definire sanzioni degli "arresti" (semplici e di rigore) si pone l'interrogativo circa la possibilità di concedere la facoltà del ricorso giurisdizionale; certo non all'organo che giudica la legittimità degli atti dell'amministrazione (Tribunale amministrativo) bensì all'organo giurisdizionale militare penale, che rappresenta la sede naturale di esame di sanzioni restrittive della libertà dell'individuo **(68)**

Tale autorità andrebbe immediatamente notiziata del provvedimento assunto dall'organo gerarchico preposto e la stessa, convocato il colpevole e sentite le sue ragioni, dovrebbe confermare o censurare l'operato dell'amministrazione.

A dire il vero, un meccanismo simile è previsto per la consegna di rigore (ma non per la consegna semplice) dall'art. 15, II comma, che ha istituito una commissione di tre militari la quale, a giudizio di chi scrive, non può garantire l'imparzialità e la terzietà necessarie al giudizio vertente su diritti così fondamentali, in quanto costituita da membri incardinati all'interno della stessa amministrazione in cui il militare è impiegato.

Si potrebbe osservare che questi sono requisiti non necessari in un procedimento disciplinare. Ma è altrettanto assorbente la considerazione per cui

nessun provvedimento disciplinare si spinge a coartare la libertà psichica e fisica dell'individuo.

La soluzione a questo tipo di problemi potrebbe venire proprio dalle considerazioni sopra svolte circa la proposta di conversione della sanzione della consegna in un tipo di provvedimento a carattere pecuniario incidente, per ciò stesso, su un bene giuridico di minor valore rispetto a quelli inerenti la condizione umana.

Da ciò consegue anche che, qualora fosse irrogata una sanzione di tipo pecuniario, sarebbe certo più comprensibile la possibilità del ricorso giurisdizionale al Tribunale Amministrativo competente. E', infatti, appena il caso di precisare che, benchè trasformata in sanzione pecuniaria (che certo non raggiungerebbe somme elevate), la consegna comporterebbe pur sempre l'annotazione sui fogli matricolari con le relative conseguenze in termini di carriera. Interesse questo degno di adeguata tutela.

Non a caso il Consiglio di Stato ha ribadito **(69)** che "le sanzioni disciplinari di Corpo, anche se non incidono su posizioni di stato del militare, sono impugnabili per motivi di legittimità". L'organo supremo in materia di giustizia amministrativa si è avveduto di quanto sopra detto circa le ripercussioni sulla sfera giuridica esterna (e comunque diversa da quella "spirituale") di tale tipologia di sanzioni affermando che "il rimprovero, in particolare, essendo trascritto nel fascicolo personale (come per altro la consegna e la consegna di rigore) può influire, se vi è un rapporto di servizio, per il procedimento di avanzamento e di promozione".

Con riguardo a tutti i tipi di sanzioni, quindi, va ancora osservato come la loro insufficiente tipizzazione in norme specifiche diminuisce da una parte la possibilità del militare di impostare un'adeguata difesa (non avendo questi a disposizione un appiglio normativo) e dall'altra non consente all'organo che la infligge di motivare adeguatamente il provvedimento da emanare.

In questa direzione c'è chi ha osservato come la possibilità di ricorso sarebbe agevolmente data solo in caso di violazione delle norme che regolano il procedimento da seguire nell'irrogazione della sanzione **(70)**.

In altre parole, il giudice investito della questione incontra un notevole limite nel predisporre i mezzi di formazione del suo libero convincimento e nel

censurare, in base agli stessi, un determinato provvedimento, stante la difficoltà di reperire la norma di legge precisa che l'atto dell'amministrazione ha violato.

Va sottolineato, per completezza di indagine, un altro aspetto che, sebbene affrontato per ultimo, non per questo è di minore importanza. Il ricorso contro il provvedimento irrogante una sanzione è proponibile anche ai sensi dell'art. 3 della legge 241/1991. Tale norma impone a tutti gli atti amministrativi l'obbligo di contenere "i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria".

Da ciò consegue che qualora l'atto non sia dotato di questo contenuto minimo può essere censurato ed annullato per difetto o carenza nella motivazione.

Ma vi è di più. La giurisprudenza del Consiglio di Stato, infatti, anche prima della legge 241/1991, aveva affermato come la motivazione deve ritenersi obbligatoria soprattutto con riferimento a "tutte le determinazioni ed i provvedimenti amministrativi ed in ispecie quelli che incidono sfavorevolmente sulla sfera giuridica dei destinatari" **(71)**.

Inoltre, non è di minor peso la considerazione che il difetto o la carenza di motivazione del provvedimento può costituire una lesione dell'interesse della pubblica amministrazione qualora il militare sia effettivamente colpevole.

L'atto – impugnato perchè viziato nella parte in cui vengono esposte le ragioni che hanno portato alla sua adozione – verrebbe posto nel nulla dall'organo (amministrativo o giudiziario) preposto al controllo della legittimità dello stesso con grave pregiudizio sull'efficienza del potere sanzionatorio disciplinare e con detrimento dell'immagine stessa dell'amministrazione procedente.

Per completezza di indagine va chiarito come, l'emanazione della legge di principio ha suscitato, nella materia dei ricorsi, ulteriori riflessioni in merito alla garanzia di questo diritto del militare che ritenga, ingiustamente, pregiudicati i suoi interessi.

In un progetto di riforma del c.p.m.p. e nell'ottica di una depurazione dei caratteri della disciplina militare dai "connotati di arbitraria durezza" **(72)** si è proposto, l'introduzione del reato proprio del "militare che, abusando del suo grado o delle sue funzioni, in qualsiasi modo impedisce ad un inferiore di presentare istanze, denunzie o ricorsi alle autorità competenti, **gli infligge**

sanzioni disciplinari non consentite ovvero lo costringe a svolgere prestazioni non attinenti al servizio o alla disciplina". La necessità dell'introduzione di una tale norma è stata sentita proprio da coloro (i magistrati) la cui esperienza quotidiana non è, certo, estranea alle problematiche derivanti dalla dialettica tra superiori ed inferiori, all'interno dell'ordinamento disciplinare.

... segue: L'esecuzione degli ordini.

Come è stato già precisato sopra, al fine di realizzare l'esigenza di unità di direzione e di comando l'organismo militare ha prescelto il sistema della gerarchia. Tale caratteristica condiziona totalmente tutta la vita del consorzio militare e i rapporti interpersonali degli appartenenti allo stesso.

In questo contesto, in cui il momento autoritativo è un dato ineliminabile, assume particolare rilevanza il concetto di ordine.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce l'ordine come *ogni manifestazione di volontà espressa da colui che ha un potere di supremazia allo scopo di esigere un determinato comportamento che non lasci margine a diverse interpretazioni* (Cass. 22/12/1988, Pres. Sorrentino; Cass. 24/5/1989, Pres. Quaglione). Un'altra sentenza offre la possibilità di individuare i limiti ed il contenuto di tale potestà dei superiori: l'ordine si concretizza in *"ogni manifestazione della volontà del superiore che vincoli l'inferiore in rapporto a* ***determinati oggetti relativi alla disciplina o al servizio e non eccedenti i compiti di istituto"*** (Cass. 7/4/1988, Pres. Aiello).

L'ordine è un atto amministrativo a tutti gli effetti e in opposizione ad esso, quindi, sono previsti gli stessi rimedi contemplati per qualsiasi altro atto amministrativo (ricorso gerarchico, ricorso straordinario al Capo dello Stato, ricorso giurisdizionale per i quali si rimanda a quanto detto sopra).

La legge di principio sulla disciplina militare, inoltre, si è preoccupata di stabilire che *"gli ordini devono, conformemente alle norme in vigore, attenere alla disciplina, riguardare il servizio e non eccedere i compiti di istituto"* (art. 4, legge 382/1978). Anche il Regolamento di disciplina militare si è occupato di tali aspetti ed ha definito l'obbedienza stessa come *"l'esecuzione* ***pronta*** **(73)**

rispettosa e leale degli ordini attinenti al servizio ***o alla disciplina*** **(74)**" (art. 5, d.P.R. 545/1986).

L'attenzione del legislatore nel disciplinare i rapporti tra militari di grado diverso risulta evidente se solo si considera che il codice penale militare di pace contiene una norma che punisce, severamente, il reato di disobbedienza (art. 173) **(75)**.

In questa direzione, le stesse norme (art. 4, legge 382/1978 e art. 25 d.P.R. 545/1986) dispongono che, qualora l'inferiore ritenga che l'ordine impartito sia *manifestamente rivolto contro le Istituzioni dello Stato* o la sua *esecuzione costituisca manifestamente reato*, ha il dovere di non eseguire l'ordine e di informare al più presto i suoi superiori.

Accanto a queste ultime due ipotesi ve n'è un'altra costituita dall'ordine illegittimo, cioè *non conforme alle norme di legge in vigore* (ma che non integra un'ipotesi di reato). In tal caso il militare è tenuto a fare presente tale illegittimità al superiore che lo ha impartito; ma se, nonostante le osservazioni dello stesso, l'ordine viene ribadito costui è tenuto ad eseguirlo (art. 25, II comma, d.P.R. 545/1986).

Su quest'ultimo punto ci sia consentito fare alcune considerazioni. Come si è già avuto modo di anticipare **(76)** tutta la normativa sulla disciplina non si basa più sull'onore militare quale norma cardine posta a fondamento dell'ordinamento militare ma è stato affermato il principio secondo cui il rapporto di subordinazione nonché il dovere di obbedienza sono strettamente funzionalizzati alla disciplina militare, a sua volta, funzione dei compiti istituzionali **(77)**.

Oltre che in dottrina, tale inversione di tendenza è facilmente riscontrabile anche in diritto, come si è visto, dal tenore di alcune norme. Il legislatore, nel prevedere che il militare ha il dovere di non eseguire l'ordine manifestamente rivolto contro le Istituzioni dello Stato o che costituisca manifestamente reato, lascia trapelare la possibilità che il militare possa ricevere ordini contrari alle norme in vigore (illegittimi).

In altre parole, se si prevede la possibilità che possano impartirsi ordini illegittimi, non si può utilmente affermare che il senso dell'onore sia una prerogativa dello *status militis*.

Secondo l'opinione di chi scrive, per giungere all'affermazione, almeno sulla carta, di tale assunto non si sarebbe dovuto attendere l'emanazione della legge di principio (1978) ma lo si poteva agevolmente intuire in seguito alla considerazione secondo cui gli impartitori di ordini sono comunque uomini, come tali non esenti dalle passioni che accomunano tutti gli altri uomini.

Non è esclusa, quindi, la possibilità che colui il quale impartisce l'ordine illegittimo (se non addirittura costituente reato) abbia smarrito **(almeno nella circostanza!)** il senso dell'onore.

L'attento legislatore, come già abbiamo visto, offre dei rimedi al verificarsi di simili deplorevoli situazioni.

Il militare che ha ricevuto l'ordine, a suo giudizio, illegittimo, deve farlo presente, con spirito di leale e fattiva partecipazione, **allo stesso superiore che lo ha impartito** ed è tenuto ad eseguirlo se l'ordine è confermato.

Occorre, però, verificare se tali rimedi siano concretamente efficaci e per fare ciò diamo uno sguardo al contesto in cui si trova ad agire il militare che *dovrebbe* far rilevare all'impartitore l'illegittimità dell'ordine ricevuto.

Per la verità, a fronte del rimedio previsto sulla carta, vanno evidenziate le seguenti altre circostanze di fatto.

a) Innanzitutto, va detto che le stesse sanzioni di corpo, predisposte per tenere salda la disciplina, possono diventare anche uno strumento, svincolato dal principio di legalità e di trasparenza, posto nelle mani del superiore (impartitore).

b) In secondo luogo, le note annuali caratteristiche sono compilate dal superiore (impartitore) sulla base di una normativa vischiosa e, per certi aspetti, obsoleta in quanto lascia ampi margini alla sua discrezionalità.

c) Inoltre, le proposte di trasferimento **o i cambiamenti di incarico all'interno dello stesso reparto** possono attuarsi (ad opera dell'impartitore) anche per non meglio identificati motivi di servizio o di opportunità.

d) Per ultimo va rilevato che gli organismi di rappresentanza, oltre a non poter trattare argomenti che riguardano il servizio o la disciplina, non hanno un ordinamento interno a base democratica (circostanza questa che incide anche sulla loro funzionalità) **(78)**.

La considerazione di cui al punto c) offre lo spunto per un'ulteriore riflessione: il fatto che il militare abbia contestato l'illegittimità dell'ordine impartitogli e sia stato, perciò, esonerato dall'eseguirlo, non assicura che, qualora quell'ordine venga impartito ad altro militare che abbia sostituito il primo nell'incarico, costui faccia altrettanto.

Ciò premesso, sorgono le seguenti perplessità:

- Chi può affermare che l'onore, perduto all'atto in cui si impartisce l'ordine illegittimo, venga poi ritrovato nel momento in cui bisogna redigere i giudizi annuali caratteristici, segnalare i militari da trasferire, comminare sanzioni disciplinari di corpo e decidere i diversi incarichi da assegnare all'interno di uno stesso reparto e le relative rimozioni?

L'ipotesi di un senso dell'onore *ad intermittenza*, in tutta sincerità è poco credibile. Così come sono poco accessibili le porte dipinte sulle pareti in cemento armato.

Si comprende, perciò, come siano risibili tutte le accademiche discussioni svolte in merito al reato di disobbedienza e alla legittimità dell'ordine **(79)**; almeno fino a quando non si metterà il militare nella condizione psicologica di disattendere, serenamente, l'ordine illegittimo o che costituisca reato, tenuto conto anche del fatto che *non tutti gli esecutori* sono in grado di distinguere gli ordini legittimi dagli altri.

In seguito a queste brevi considerazioni, è agevole comprendere come, se una serie di norme (quelle regolanti l'avanzamento, i trasferimenti, le punizioni disciplinari, la rappresentanza, ecc.) si ispirano tutte ad un principio generale (l'onore) e sono tutte pensate in conformità a quest'ultimo, venuto meno lo stesso, anche sulla carta, – per volere della volontà popolare espressa in Parlamento (legge 382/1978) – tutte quelle norme devono necessariamente essere ripensate (in conformità al principio di convergenza delle norme particolari all'orientamento generale) **(80)**.

Sembra, ormai, palese che l'impartizione di ordini illegittimi sia un *comportamento* di difficile stigmatizzazione, proprio perché l'autorità nei cui confronti andrebbe rivolta la censura è **la stessa** che subirebbe le conseguenze negative (punto 15 Allegato C Reg. disc. mil.) di una tale denuncia (è cioè parte e controparte); per di più, l'atteggiamento psicologico di colui il quale dovrebbe censurarlo è condizionato dai vincoli predetti.

Alla luce di tutto quanto sopra detto, nell'opinione di chi scrive, non sarebbe affatto punibile (al contrario, dovrebbe essere solennemente encomiato) chi, obbedisca "prontamente" all'ordine illegittimo o costituente reato e poi denunci senza ritardo il fatto, rappresentando le ragioni dell'obbedienza.

In dottrina autorevoli studiosi **(81)**, sostengono la facoltà del militare di obbedire o meno ad un tale ordine. E' chiaro che, per il militare esecutore è opportuno sempre obbedire perché disobbedendo rischierebbe di commettere reato qualora l'ordine si rivelasse legittimo (art. 173 c.p.m.p.). Obbedendo, invece, oltre a stigmatizzare il comportamento eventualmente da censurare, adempie il disposto della norma che impone la prontezza e la non sindacabilità nel merito degli ordini. Salva la facoltà, una volta valutata serenamente l'illegittimità dello stesso, di rappresentare la situazione al superiore gerarchico di colui il quale lo ha impartito, se illegittimo **(82)**, o alla magistratura, nel caso costituisca reato **(83)**.

Paradossalmente, non dovrebbe essere punito (almeno fino a quando le norme particolari non saranno in sintonia con l'orientamento generale) chi, dopo aver eseguito per diverso tempo **(84)** ordini illegittimi o costituenti reato, dia luogo ad una sorta di *ravvedimento operoso* denunciando il fatto, se riesce a dimostrare che la sua volontà, all'atto dell'esecuzione, non era serena nel discernimento (tenuto conto delle ipotesi di cui ai punti *a, b, c* e *d* sopra richiamati) **(85)**.

Allo scopo di dare fondamento alle tesi di cui sopra, è giusto il caso di evidenziare che, a fronte di molti ordini oggettivamente illegittimi **(86)** o costituenti reato (del tipo: attraversa con il semaforo rosso, spara sulla folla, ecc.) ve ne sono altrettanti della cui illegittimità il militare non è assolutamente consapevole, almeno fino a quando non ne ha iniziato l'esecuzione.

Si consideri l'ordine: "vai al tale indirizzo e ritira ciò che ti viene consegnato" o "preleva la persona che è lì ad aspettarti".

Fino a quando il militare autiere non giunge a quell'indirizzo non può sapere se si tratta di una caserma o di un parrucchiere (tanto meno gli è consentito chiederlo all'atto dell'impartizione dell'ordine).

Fino a quando non giunge nel posto indicatogli, non sa se deve ritirare della corrispondenza urgente e segreta o una busta della spesa, se deve prelevare un superiore o una signora con la permanente appena fatta.

Si faccia attenzione alle porte dipinte sulle pareti in cemento armato!

NOTE AL CAPITOLO 4

1. L'art 1, I comma, del d.P.R. 24.11.1971 n. 1199 così recita: "Contro gli atti amministrativi non definitivi è ammesso ricorso in unica istanza all'organo sovraordinato, per motivi di legittimità e di merito, da parte di chi vi abbia interesse".

2. In tal senso, il Vassalli, in voce *Nullum crimen sine lege*, in Nov. dig. it., Appendice, Torino, 1984, 303 s., il quale afferma che per le sanzioni disciplinari "sussiste una certa tradizione di discrezionalità amministrativa, che sembra tuttavia aver fatto anch'essa il suo tempo". Secondo questo autore "oggi si tende a trovare una consacrazione anche per esse del principio di legalità attraverso l'art. 97 della Costituzione". Della stessa opinione Bricola, voce *Teoria generale del reato*, in Nov. dig. it., XIX, Torino, 1973, 45, che insiste sulla tendenza ad una progressiva tipizzazione degli illeciti disciplinari. Con riferimento alla specifica materia militare si fa rilevare che, in seguito all'entrata in vigore del Reg. disc. mil., tale tipizzazione è stata realizzata solo in parte (a tal proposito si rimanda alle argomentazioni successive). Confronta, inoltre, Mor Gianfranco, *Le sanzioni disciplinari ed il principio nullum crimen sine legge*, Milano Giuffrè 1970, pag. 111 e segg..

3. Primo tra tutti va qui richiamato il principio di tassatività dell'illecito. Nel senso di cui nel testo si è espresso Jannitti Piromallo, voce *Disciplina nella pubblica amministrazione*, in Nov. Dig. It., V, Torino, 1960, 1074.

4. In tale contesto la dottrina prevalente non ha sottaciuto le proprie perplessità circa gli ostacoli frapposti al ricorso all'estensione analogica di regole proprie del diritto penale alla materia in esame, G. Mazzi, *Nuovo ord. cit.*, pag. 361, anche in presenza dell'art. 12 l. 689/81 che sembra non possa giustificare una diversa conclusione.

5. Contrario all'uso dei principi penali nel valutare le responsabilità disciplinari sembra essere G. Landi in, *Enciclopedia del diritto*, voce *Disciplina*, Giuffrè, 1979, il quale precisa come il sistema del codice penale non possa applicarsi integralmente in materia disciplinare. A parte quest'ovvia considerazione l'autore non si sofferma a valutare come sia altrettanto vero che i principi generali penali sono essi stessi derivati da quelli dell'ordinamento giuridico generale e consacrati, in particolare, nella Costituzione. In sostanza essi sono l'espressione del livello di civiltà di una società. In effetti lo stesso autore riconosce alle sanzioni disciplinari dei "punti di contatto con le sanzioni penali delle quali condividono la caratteristica afflittiva, e talora la finalità correzionale".

6. Con riferimento a questa sanzione si veda quanto detto più diffusamente oltre.

7. Termine improprio e qui inteso solo in senso formale.

8. Cioè dal fatto che sia previsto dalla legge come reato.

9. Se il cittadino – militare dell'esempio precedente fosse stato punito con un rimprovero, ben si sarebbe potuto sostenere l'applicazione dei principi (extrapenali) che regolano le sanzioni amministrative.

10. Vedasi in proposito quanto detto nel capitolo precedente, ai paragrafi 3, 4 e 5.

11. Favorevole ad un'estensione analogica, sull'esempio della normativa penale, risulta essere Jannitti – Piromallo, voce *Disciplina nella pubblica amministrazione,* in Nov. dig. it., V, Torino, 1960, pag 1074; Alessi, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milano, 1960, pag. 254; si é sostenuta, inoltre, una comune natura penale fra i reati e le trasgressioni disciplinari (Maggiore R., *Lezioni di diritto e procedura penale militare*, Palermo, 1973, pag. 49) e come l'ordinamento penale militare tragga le sue origini da un Codice disciplinare, mediante il successivo differenziarsi del tipo di sanzione (Venditti R., *Il diritto penale nel sistema penale italiano*, Milano, 1978, pag. 119).

12. Per non appesantire troppo il discorso non sembra opportuno scendere qui nei particolari di questi ultimi principi e si rinvia, perciò, alla consultazione dell'Appendice.

13. Il potere punitivo disciplinare non è autonomo ma per lo più ricompreso in una potestà più ampia. E' stato autorevolmente affermato (Landi, *op. cit.*, pag. 19) come "il potere disciplinare comprende sempre due ordini di manifestazioni, quelle che si potrebbero definire di comando o direttive, che sono intese ad imporsi direttamente alla volontà altrui, e quelle punitive che sulla volontà stessa influiscono indirettamente con la minaccia della sanzione, o con l'effetto dannoso della pena".

14. F. Antolisei, *Manuale di diritto penale*, parte generale pag. 177. Si veda, inoltre, quanto esposto sinteticamente in Appendice al presente scritto.

15. Si consideri, a titolo di anticipazione di quanto verrà esposto nelle pagine seguenti, l'ipotesi della sanzione della consegna semplice, la cui irrogazione incide sulla libertà personale del destinatario.

16. Bortolotti D., *Enciclopedia Giuridica – Istituto della Enciclopedia Italiana*, G. Treccani, voce *Disciplina*, pag. 4, il quale precisa che la legge 382/1978 ed il Regolamento di attuazione 545/1986 hanno recepito, in qualche modo, le istanze garantistiche della dottrina, intraprendendo la via della tipizzazione dell'illecito e della sanzione militare disciplinare.

17. Vedi anche l'art. 2, I comma, 4 e 25, II comma, del Reg. di disciplina. Rimarcando tale attributo si intende porre in evidenza quanto da altri già richiamato (A. Cariola, *Servizio militare, sanzioni disciplinari detentive e principi costituzionali*, in Dir. soc., 1988, pag. 439, nota 13) a proposito dei potenziali risultati ottenibili con i diversi metodi educativi. L'autore riporta la sempre attuale tesi di J. Locke, nella sua opera *Pensieri sull'educazione*, "a proposito del metodo pigro e spiccio delle punizioni e della frusta, che sono gli unici strumenti di governo che in generale i precettori conoscano e a cui ricorrano". Tale autore afferma che "questo genere di punizioni non contribuisce affatto a padroneggiare la nostra tendenza naturale che indulge al piacere materiale e presente e cerca di evitare a qualsiasi costo la sofferenza; anzi piuttosto l'incoraggia e perciò fortifica in noi quella che è la radice da cui derivano tutte le azioni viziose e le irregolarità della vita". Inoltre, Locke, evidenzia le possibili conseguenze negative di un'educazione impartita attraverso tali strumenti: l'avversione nei confronti dei contenuti stessi dell'azione educativa, il *carattere servile ed ipocrita*, l'incoraggiamento della violenza o al contrario, l'infiacchimento dello spirito del giovane.

18. Vedasi il testo in Appendice. Vi sarebbero in verità anche gli articoli 21 e 25 ma essi riguardano la regolazione di quelle situazioni che si trovano a sussistere nella pendenza tra l'abrogazione del vecchio regolamento di disciplina e l'entrata in vigore delle nuove norme.

19. Confronta il testo del parere n. 48 espresso dal Consiglio di Stato in Adunanza generale, 30.11.1991 e riportato in Rivista della Guardia di Finanza, anno XLII – n. 5, 1993.

20. Brunelli David, in *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate*, Padova, Cedam, 1987, pag. 48.

21. Brunelli David, *op. cit.*, pag. 48.

22. Basti pensare che qualsiasi prassi consolidatasi, all'interno del consorzio militare, che non contrasti con la legge di principio o con il regolamento (consuetudine secondo la legge), potrebbe costituire fonte di obblighi specifici di disciplina militare.

23. In tal senso Garino, voce *Disciplina militare*, in Nov. dig., Appendice, III, Torino, 1984, 4; Bachelet, *Disciplina militare ed ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, pag. 202.

24. Tale tipo di sanzioni è previsto dalle leggi sullo stato degli ufficiali (l. 10.4.1954, n.113) e dei sottufficiali (l. 31.7.1954, n. 599), nonchè da norme particolari per i militari di truppa dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza.

25. In tal senso il Gen. C. A., P. Verri, *Dei diritti e dei doveri dei membri delle Forze Armate*, studio presentato il 19.11.1984 alla Commissione delle questioni giuridiche dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, dietro richiesta dell'Istituto internazionale di diritto umanitario.

26. Tale previsione, insieme a quella della lettera a) dell'art. 64 che riguarda l'inosservanza dei doveri, è piuttosto generica e, paradossalmente, sembra meglio definita quella della lettera b), la quale prevede l'irrogazione di tale sanzione nel caso di recidività nelle mancanze. Il rinvio a fatti illeciti in precedenza compiuti costituisce, certo, un riferimento più preciso di un semplice e non meglio identificato rinvio a norme indeterminate.

27. L'art. 57 così recita: "costituisce infrazione disciplinare punibile con una delle sanzioni disciplinari di Corpo, salva l'applicabilità di una sanzione disciplinare prevista dalla legge di Stato, **ogni violazione dei doveri del servizio e della disciplina indicati dalla legge, dai regolamenti militari, o conseguenti all'emanazione di un ordine**".

28. Si è ribadita la necessità di riservare "alla disciplina per legge o per atto normativo o amministrativo emanato in base alla legge, ... l'ordinamento generale delle sanzioni disciplinari e del relativo procedimento" (art. 2 lettera d – legge 216/92). Tale intento dovrebbe essere perseguito in maniera effettiva lasciando all'atto normativo o amministrativo (che non è una legge in senso formale) la funzione di disciplinare solo la fase esecutiva e di mera attuazione.

29. Si confronti l'art. 23 della legge 12.11.1955 n. 1137, secondo il quale la Commissione superiore e quella ordinaria per l'avanzamento esprimono il loro giudizio sulla base degli elementi risultanti dal libretto personale nel quale vengono riportate anche le sanzioni di Corpo, compreso il rimprovero.

30. L'espressione "lievi trasgressioni" non sembra sufficiente a delimitare in maniera opportuna il raggio di azione di questa sanzione comportando il rischio di un esercizio indiscriminato del potere discrezionale.

31. Vedi sent. n. 37/1992, in cui la stessa Corte osserva che: "non è senza significato ricordare che la consegna di rigore viene riportata nella documentazione personale del militare punito ... per incidere sullo svolgimento del rapporto di servizio con la Forza Armata in cui è inquadrato il militare e, in particolare, sulla **progressione di carriera** del militare stesso", con le immaginabili conseguenze in termini patrimoniali. E "tale incidenza non può essere negata neppure nel caso in cui le predette annotazioni, a seguito di specifica istanza dell'interessato, possono essere eliminate dalla documentazione personale dopo due anni di buona condotta, la quale non ha in ogni caso effetto retroattivo". Va osservato, infine, che tale cancellazione è disposta previo parere conforme del superiore.

32. Si veda l'appendice per la sua definizione e la differenza con la legge in senso formale.

33. "Non c'è dubbio che le sottili distinzioni linguistiche imposte da termini quali "mancanza", "trasgressione", "inosservanza" si prestano, a causa della loro indeterminatezza e continuità semantica, alle più disparate elusioni del fondamentale principio di ***certezza*** del sistema sanzionatorio disciplinare", cfr. Bortolotti, *op. cit.*, pag. 4.

34. Vedi appendice.

35. Si confronti l'art. 4 del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, "Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti" (pubblicato nella Gazz. Uff. 14 dicembre 1981, n. 342). Il corsivo intende sottolineare il fatto che, nella prospettiva di tipizzazione delle infrazioni punibili con la consegna semplice, sarebbe certamente inipotizzabile una norma come quella richiamata la quale, al punto 18), così si esprime: "La pena pecuniaria consiste nella riduzione in misura non superiore a cinque trentesimi di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo. Con tale sanzione vengono punite le seguenti infrazioni: ... 18) **qualsiasi**

altro comportamento, anche fuori dal servizio, non espressamente preveduto nelle precedenti ipotesi, comunque non conforme al decoro delle funzioni degli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza". Tale previsione ha la funzione di clausola generale che rende vano il tentativo di tipizzazione che si voleva perseguire, riallargando in maniera indeterminata le ipotesi di punibilità. Ciò non sarebbe accettabile in un'ipotetica riforma (attraverso una legge formale) del regolamento di disciplina militare.

36. E' a tutti noto che, tra gli strumenti a disposizione per accedere a tale tipo di informazione potrebbe essere utilizzata la Relazione sullo stato della Disciplina militare che entro il 31 dicembre di ogni anno il Ministro della Difesa deve presentare al Parlamento ai sensi dell'art. 24 della legge 382/1978. Ma ad un attento esame si capisce come questa non sia sufficiente ad operare un tentativo di tipizzazione. Infatti, essa contiene solo dei riferimenti quantitativi in merito al numero delle sanzioni inflitte, ma poco o nulla dice a proposito del contenuto delle motivazioni addotte (vedi la nota seguente).

37. Si potrebbe osservare che un tale tentativo sarebbe un'impresa eccessivamente onerosa per la difficoltà di prevedere tutti i possibili tipi di infrazioni in altrettante norme di legge.
Ma si può agevolmente dimostrare come questa preoccupazione non abbia alcun fondamento in quanto proprio i Ministri della Difesa incaricati, nelle Relazioni sullo stato della disciplina militare presentate annualmente al Parlamento Italiano, chiariscono come "le sanzioni disciplinari rilevate sono determinate essenzialmente da negligenze nell'espletamento del servizio e da ritardi nel rientro da licenze e permessi". Da ciò si capisce come un'ipotetica legislazione nel senso di cui nel testo *consterebbe di pochissimi articoli facilmente individuabili.*

38. Certo sarebbe inipotizzabile, anche in un reparto di istruzione, che, oltre ai ritardi nei rientri, fossero elevati a parametri per la comminazione di una sanzione restrittiva della capacità di autodeterminazione la polverosità della strada che conduce alla caserma oppure il testosterone (ormone sessuale maschile che controlla, tra l'altro, la distribuzione e l'intensità di crescita dei peli, *anche sul collo*).

39. Si ricorda che il Tribunale Amministrativo Regionale, alla cui competenza spetterebbe la decisione in tale materia, è giudice di legittimità degli atti della Pubblica Amministrazione e come tale necessità di un riferimento normativo al momento delle sue valutazioni. Su questo punto si tornerà nelle pagine seguenti.

40. Articolo 13, 23 e 52 della Costituzione.

41. Confronta G. Mazzi, *Il nuovo ordinamento disciplinare delle forze armate*, Padova, Cedam, 1987, pag. 455.

42. Se non nel senso sopra detto circa l'affidamento di una così delicata materia ad una fonte normativa di grado inferiore.

43. In tale senso vedi, Luigi M. Flamini in, *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze Armate,* Padova, Cedam, 1987, pag. 408.A dire il vero, alcuni dei punti riportati nel predetto Allegato, si mostrano **alquanto generici**: ad esempio, il n. 3, *violazioni rilevanti dei doveri attinenti al grado e alle funzioni del proprio stato*; il n. 27, *comportamenti ed atti di protesta gravemente inurbani*; il n. 33, *inosservanza ripetuta delle norme attinenti all'aspetto esteriore o al corretto uso dell'uniforme.* Sono tutte ipotesi rappresentative di alcune situazioni che, forse, andrebbero sostituite con delle previsioni descrittive di fatti concreti, sia pur riconducibili alle stesse.

44. Basti pensare alle violazioni contemplate nei punti 1, 2 e 3 dell'allegato C (relativi, rispettivamente, ai doveri attinenti al giuramento prestato, all'osservanza delle prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica e, infine, al grado ed alle funzioni del proprio stato) le quali sono ben più gravi di quelle previste dai punti 33, 34 e 35 (relative alle norme attinenti all'aspetto esteriore e al corretto uso dell'uniforme).

45. La precisazione di una diversa gravità (che implicitamente rinvia al disposto dell'art. 133 c.p. il quale impone al giudice penale di tener conto di alcuni elementi nell'irrogazione della pena) è necessaria poiché la stessa costituisce criterio di irrogazione della sanzione disciplinare.

46. A titolo esemplificativo: da 1 a 5, da 5 a 10 e da 10 a 15.

47. Gravità del fatto, circostanze in cui è stata commessa l'infrazione, danno che ne è derivato all'amministrazione o al servizio, intenzionalità delle infrazioni, commissione delle stesse in presenza e/o in concorso con altri militari.

48. Si confronti a tal proposito quanto detto alla fine del cap. 3 par. 4.

49. Si confronti quanto detto al punto precedente sulla proposta di un "massimario" di sanzioni disciplinari.

50. In tal senso Luigi M. Flamini, in *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze Armate*, pag. 402, per il quale "venuto meno ogni rilievo funzionale" (al servizio) "diretto della consegna e rimasta essa soltanto una misura sanzionatoria, ci si chiede se essa rappresenti una limitazione della libertà personale".

51. Confronta L. M. Flamini, *op. cit.*, pag. 409.

52. Nell'attuale situazione, infatti, si dovrebbero predisporre uomini e mezzi, distraendoli da altri incarichi; detti uomini dovrebbero, inoltre, essere in possesso delle prescritte autorizzazioni per accedere al privato domicilio. La sanzione pecuniaria, invece, rappresenterebbe una voce di entrata nel bilancio dell'amministrazione. Si veda in proposito quanto detto nel cap. 6 par. 2.

53. Si potrebbero prevedere tre livelli di sanzioni pecuniarie, riferite ciascuna alla relativa fascia che sopra si è proposto di realizzare.

54. Vedi art. 3, legge 9.12.1941, n. 1383 in materia di "Militarizzazione del personale civile e salariato in servizio presso la Regia Guardia di Finanza e disposizioni penali per i militari del suddetto Corpo" e artt. 150 e 152. d.P.R. 14.2.1964, n. 237, "Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica".

55. Cassazione penale, 31.3.1994, Pres. La Cava, Rel. Saccucci, in giurisprudenza penale militare a cura di G. Scandurra – *Rivista della Guardia di Finanza*, anno XLIII – n. 6, 1994.

56. La Corte è finalmente giunta ad una tale coraggiosa (per le possibili ripercussioni che potrà avere anche in materia disciplinare) determinazione, in seguito alle pressanti istanze dei giudici di merito che in più occasioni avevano invocato il suo intervento.

57. L'art. 53 della legge 689/1981 così recita: "Il giudice, nel pronunciare sentenza di condanna, quando ritiene di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di ... tre mesi può sostituirla con la pena pecuniaria della specie corrispondente" (ammenda o multa). Le sanzioni degli arresti, semplici o di rigore, per lo meno in termini di afflittività, sembrano avvicinabili a tali pene detentive. Ma la loro sostituzione con le sanzioni pecuniarie necessita di un esplicito intervento del legislatore in quanto in materia penale vige il divieto di analogia della legge.

58. La Corte Costituzionale, in una sua pronuncia (sent. n. 61 del 1995), ha ribadito principi che la stessa aveva già affermato (sent. 364 del 1988): "far sorgere l'obbligo giuridico di non commettere il fatto penalmente sanzionato senza alcun riferimento alla consapevolezza dell'agente, considerare violato lo stesso obbligo senza dare alcun rilievo alla conoscenza od ignoranza della legge penale e dell'illiceità del fatto, **sottoporre il soggetto agente alla sanzione più grave senza alcuna prova della sua consapevole ribellione** o di indifferenza all'ordinamento tutto, equivale a scardinare fondamentali garanzie che lo Stato democratico offre al cittadino ed a strumentalizzare la persona umana, facendola retrocedere dalla posizione prioritaria che essa occupa e deve occupare nella scala dei valori costituzionalmente tutelati".

Questo ammonimento è tanto più pregnante nel caso in cui l'ignoranza del reo non è motivata da una negligenza dello stesso, bensì da una carenza di specificità delle norme a cui lo stesso deve conformare il proprio comportamento.

59. In tal senso si è già espressa la Corte Costituzionale con sentenza n. 37 del 1992, riportata al capitolo 3 par. 5.

60. Garino V. (magistrato militare), *Disciplina militare*, in Novissimo Digesto Italiano, *Appendice*, III, Torino, 1982, pagg. 4 ss..

61. A questa preoccupazione il Garino (*op. cit.*, pag. 13) aggiunge l'altra derivante dalla circostanza secondo la quale il c.p.m.p. agli artt. 309 e 60, prevedendo che in attesa del procedimento penale l'Autorità militare possa applicare provvisoriamente "misure precauzionali", crea il pericolo che quest'ultimo "possa trascinarsi *sine die* in spregio dei più elementari diritti".

62. Tale orientamento ha iniziato a subire delle modifiche con la tendenza mostrata in proposito dalla giurisprudenza amministrativa – Consiglio di Stato, Sez. IV, 29.4.1975, n. 472 (in Cons. Stato, 1975, I, 421); T.A.R. Veneto, 7.7.1976, ric. Stauder (Rass. Giust. Mil., 1978, pag. 178 ss..) – la quale ha ritenuto la sindacabilità e la ricorribilità circa i provvedimenti irroganti una sanzione di Corpo, riferentisi a militari vincolati all'amministrazione da un rapporto di impiego o professionale.

63. Secondo il vecchio regolamento (art. 41), prima di effettuare il reclamo il militare doveva aver scontato la punizione e comunque la formulazione dello stesso doveva essere priva di termini sconvenienti e non rispettosi; in caso contrario il militare poteva incorrere in un'ulteriore punizione. Tale ultima circostanza, unitamente alla genericità dei suddetti parametri, dissuadeva i militari dal sollevare reclami.

64. Essa tende ad ottenere l'applicazione di una sanzione meno grave o il proscioglimento dall'addebito in base alla sopravvenienza di nuove prove. Unico requisito, per alcuni è la sussistenza dell'interesse alla decisione, anche di natura meramente morale (Marta Paccagnella Volpe, *Nuovo Ord. cit.*, pag. 429). Secondo un'opinione autorevole la possibilità di ottenere il riesame della sanzione "che a prima vista può apparire superflua, risponde invece a criteri di praticità, economicità e maggiore tutela, consentendo, oltre alla prevista sospensione della punizione, che un riesame tempestivo del provvedimento possa, con l'accoglimento delle istanze del punito, far venir meno l'interesse dello stesso ricorso gerarchico" (Garino, *op. cit.*, pag. 13).

65. L'art. 72 del regolamento non specifica il termine appena detto, lo stesso si deduce dal richiamo che l'art. 16 della legge 382/78 opera al d.P.R. 24/11/1971 n. 1199. Per la verità, tale rinvio è effettuato ai fini dell'individuazione dell'organo sovraordinato, il quale nell'amministrazione militare si identifica con l'organo gerarchicamente superiore a quello che ha emesso il provvedimento. Deve ritenersi, però, applicabile alla disciplina del ricorso gerarchico avverso le sanzioni di Corpo il predetto d.P.R. con riferimento anche alla forma. Essa deve essere scritta, contenere l'intestazione dell'autorità cui il ricorso è diretto, le generalità del ricorrente, la specificazione della sanzione impugnata, i motivi a sostegno dell'atto, il provvedimento che si richiede (applicazione di una sanzione minore, proscioglimento, annullamento dell'atto per motivi di legittimità, ecc.), la sottoscrizione e la data. Va applicata anche la regola secondo la quale la mancata risposta dell'amministrazione, entro il termine di 90 giorni, equivale a rigetto dell'istanza e apre la possibilità di adire la via giurisdizionale (i tribunali amministrativi).

66. Confronta A. Cariola, *op. cit.*, pag. 459.

67. La Corte Costituzionale, con sent. 37/1992, si è espressa nel seguente modo: "Occorre considerare che i procedimenti in esame contemplano sanzioni, come la consegna di rigore, che implicano il vincolo di rimanere per un determinato tempo in apposito spazio dell'ambiente militare e, pertanto, hanno come conseguenza dell'infrazione accertata **una restrizione della libertà dell'individuo, per la quale si impone la garanzia di un'adeguata ed effettiva difesa**".

68. Almeno nel caso in cui la sanzione restringa la capacità di autodeterminarsi per un periodo superiore a due giorni (quarantotto ore), in coerenza con i principi penalistici (art. 390, I comma, c.p.p. il quale richiama, altresì, l'art. 13 Cost.). A questi precetti sembrerebbe richiamarsi lo stesso legislatore del 1978 quando all'art. 15, comma V, prevede che "in caso di necessità ed urgenza, il comandante può disporre, a titolo precauzionale, l'immediata adozione di provvedimenti provvisori, della **durata massima di 48 ore**, in attesa che venga definita la sanzione disciplinare". Ma così non è, in quanto l'interesse che si giudica preminente in quest'ultimo caso è quello dell'amministrazione procedente la quale, nonostante difetti ancora un provvedimento definitivo, perviene ugualmente a dare esecuzione alla sanzione. Nell'altro caso, invece, è considerato prioritario l'interesse del libero cittadino a conservare tale sua condizione e a essere tutelato da abusi in senso contrario.

69. Nell'Adunanza generale del 30.5.1991, parere n. 48, nel ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto in materia di disciplina militare.

70. In tal senso vedi A. Cariola, *Servizio militare, sanzioni disciplinari detentive e principi costituzionali*, in Dir. soc., 1988, pag. 450.

71. Si veda Cons. di Stato 20/10/1988, n. 580, in Cons. St., 1988, I, 1213; 11/7/1984, n. 546, ivi, 1984, I, 751; 6/10/1983, n. 700, ivi, 1983, I, 998.

72. Carlo Federico Grosso, *Notiziario cit.*, pag. 134 che fa riferimento al progetto di cui nel testo, elaborato da un gruppo di ricerca costituito all'interno dell'associazione nazionale dei magistrati militari.

73. Una parte della dottrina, alla quale gli scriventi intendono aderire, vede nella "prontezza" dell'esecuzione dell'ordine l'ostacolo ad una serena valutazione circa la legittimità dello stesso da parte di chi lo ha ricevuto (cfr. S. Riondato in, *Il Nuovo ordinamento cit.*, pag. 182). La norma di riferimento è stata vista in palese disarmonia con l'art. 4 legge 382/1978 ed art. 25 d.P.R. 545/1986 che impongono all'inferiore di non eseguire l'ordine qualora lo ritenga non attinente al servizio o alla disciplina, non conforme cioè alle norme in vigore, quindi, illegittimo.

74. L'avversativa sembrerebbe riconoscere al concetto di disciplina completa autonomia rispetto a quello di servizio. La dottrina ha, però, concordato che "anche i vincoli disciplinari, per non risolversi in inammissibili restrizioni delle libertà fondamentali, devono essere direttamente funzionali al buon andamento ed all'efficienza del servizio, per cui l'ordine preso in considerazione dall'art. 173 c.p.m.p. non può essere avulso dalla sfera del servizio" (Cfr. A. Sabino, giudice presso il Tribunale Militare di Napoli, in *Notiziario cit.*,). Di conseguenza sono da considerarsi inammissibili gli ordini che hanno il solo scopo di far assumere al militare ripetutamente la posizione di "attenti" e di "riposo" o di farlo correre su e giù per le scale proprio perché formalmente mascherati da esigenze di disciplina ma sostanzialmente restrittivi delle libertà fondamentali e offensivi della dignità personale.

75. Il comportamento del militare che disobbedisce all'ordine è considerato reato perché minaccia il bene giuridico della fedeltà alle Istituzioni dello Stato. Si ricorda, infatti, che alla base dell'obbedienza vi è proprio la citata fedeltà (art. 4 legge 382/1978).

76. Si veda il paragrafo 4.2.

77. In virtù di questo principio proclamato, almeno sulla carta, anche in dottrina è stata abbandonata "quella posizione nella quale" il militare, "da reietto, era stato collocato quando doveva obbedienza assoluta, e prima cieca. Poi si è parlato di obbedienza leale. L'obbedienza cieca o assoluta era su un piano di inciviltà d'Africa tenebrosa. ... Oggi il militare deve giudicare il superiore e, se sbaglia, paga" (cfr. R. Maggiore in, *Notiziario C.M.M. cit.*, pagg. 153-154).

78. A fronte di questi motivi che potremmo definire esogeni, posti cioè al di fuori della sfera di azione del

militare, va rilevata la presenza anche di motivazioni di carattere endogeno: si consideri la reazione (psicologica) del militare esecutore difronte all'ordine impartito. Reazione che è provocata dall'addestramento formale ricevuto i cui criteri sono ispirati alle concezioni disciplinari dell'ultima guerra mondiale, in cui l'autoritarismo era il fine da raggiungere con ogni mezzo. In buona sostanza, da un punto di vista meramente psicologico, si può affermare che il fine dell'addestramento militare sia quello di far si che la reazione del subordinato, difronte all'emanazione dell'ordine, investa il "*comportamento rispondente*" (ossia involontario, riflesso), piuttosto che il "*comportamento operante*" (cioè volontario).

79. Gli stessi giudici hanno affrontato tali discussioni che, però, restano inconcludenti fino a quando non muterà il panorama in cui si trova ad *obbedire* il militare (si confronti *Notiziario C.M.M. cit.*, pag. 149 ss.) e l'ordinamento militare non si conformerà effettivamente a quelli che sono dei principi "solo proclamati". Probabilmente questi ultimi si sarebbero maggiormente concretizzati se nell'ultimo ventennio (dalla proclamazione della legge 382/1978) i giudici, anziché trovare delle accomodanti vie di mezzo, avessero deferito le questioni alla Corte Costituzionale e quest'ultima, ispirandosi al modello francese, avesse prodotto sentenze più algebriche e meno ragionate.

80. Negando ciò sarebbe come negare che la sovranità appartiene al popolo. In altre parole, sarebbe come affermare che una volta contraddetto un postulato con l'introduzione di un'altro si possano continuare a condividere i corollari che scaturivano dal primo. Una siffatta operazione consentirebbe di raggiungere una qualsivoglia conclusione: *ex absurdo sequitur quod libet.*

81. S. Riondato in, *Il Nuovo ordinamento cit.*, pag. 187.

82. Il superiore gerarchico dovrà provvedere a punire il suo inferiore (che ha impartito l'ordine illegittimo) con la consegna di rigore come prevede il punto 15 dell'Allegato C al Regolamento di disciplina.

83. In questa seconda ipotesi l'esecutore potrà ben invocare, come scriminante, l'art. 51 c.p. (adempimento di un dovere).

84. Questo può accadere in caso di trasferimenti temporanei che possono diventare definitivi, previo giudizio di gradimento espresso dal superiore, oppure nei periodi in cui il militare è in valutazione per essere promosso al grado superiore o in tutti gli altri casi in cui si verifica un fatto dal quale consegua un rasserenamento nel discernimento (si pensi, per esempio, alla conversione ad un credo religioso).

85. In tali ipotesi, ben potrebbero ritenersi applicabili la circostanza attenuante di cui all'art. 62, I comma, n. 6, seconda parte, c.p. ("Attenuano il reato ... le circostanze seguenti: ... essersi ... adoperato spontaneamente ed efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato") e quelle generiche previste dall'art. 62 *bis*, c.p., anche in concorso con la precedente ("Il giudice, indipendentemente dalla circostanza prevista nell'art. 62, può prendere in considerazione altre circostanze diverse, qualora le ritenga tali da giustificare una diminuzione della pena").

86. Un esempio di ordine illegittimo, non attinente cioè al servizio, è stato evidenziato nella vicenda occorsa ad un militare del Sisde, così come raccontata alla stampa (cfr. Il Messagero del 23/5/1994, pag. 5) dal tenente dei Carabinieri Carlo Di Folco. Secondo il racconto, l'ufficiale sarebbe stato trasferito per essersi rifiutato di portare il cagnolino di un noto parlamentare a fare una passeggiata. Atteso che il rifiuto di obbedire all'ordine sia stato l'unico motivo del trasferimento, probabilmente il militare sarebbe riuscito ad evitare il provvedimento o, comunque, avrebbe avuto elementi per opporvisi se avesse prima eseguito l'ordine e, successivamente, denunciato formalmente l'illegittimità dello stesso al superiore dell'impartitore.
La vicenda, forse, si sarebbe conclusa diversamente per tutti, persino il cagnolino ne avrebbe tratto maggior sollievo.

CAPITOLO V

5.1 Introduzione all'istituto della rappresentanza militare.

E' a tutti noto come il legislatore sia da sempre contrario a riconoscere agli appartenenti alle Forze armate il diritto di associarsi liberamente in sindacati (1).

Per avere un quadro delle ragioni alla base di tale avversione occorre analizzare i principi stabiliti dall'art. 39 Cost. e valutare, sulla base di quanto affermato nei capitoli precedenti, se sia giustificata la posizione attuale del legislatore o se, invece, vada considerata l'opportunità di estendere tali principi anche ai militari e, quindi, rivedere le disposizioni che riguardano gli organi della rappresentanza militare (di cui si parlerà oltre).

Nel procedere è bene ricordare sommariamente le ragioni storiche che hanno motivato la stesura dell'art. 39 Cost..

Esse vanno individuate nelle lotte tra lavoratori e datori di lavoro nelle quali questi ultimi si trovavano in una posizione di predominio sui primi.

In tale contesto, gli interessi in campo risultavano essere di natura privatistica sia da parte del datore di lavoro che del lavoratore. La loro difesa e le legittime rivendicazioni si inserivano in un contesto di lotte sociali, spesso di matrice politica, che vedevano i lavoratori costantemente impegnati ad esercitare pressioni nei confronti dei datori di lavoro e quest'ultimi, di contro, a reprimere le stesse con ogni mezzo (2).

Lo Stato, in tale contesto, era (ed è) chiamato a ricoprire una funzione al di sopra delle parti per comporre i conflitti di interesse.

In via generale, va detto che l'organizzazione sindacale è inquadrabile in quelle formazioni sociali di cui parla l'art. 2 della Costituzione, all'interno delle quali la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo.

La norma in esame, inoltre, si inserisce in un contesto più ampio riguardante la

tutela di un altro diritto fondamentale, quello al lavoro, in tutte le sue forme ed applicazioni.

Il precetto costituzionale ha dato la possibilità a tutti i lavoratori di riunirsi in liberi sindacati. Tali organi hanno il compito di rappresentare i loro iscritti nella stipula di contratti collettivi di lavoro e, a tal fine, essi possono ottenere il riconoscimento della personalità giuridica.

Come è noto, però, per condurre con efficacia qualsiasi trattativa, che interessi gli iscritti al sindacato, è necessario che allo stesso sia riconosciuto un ruolo negoziale e di contrattazione. In tal modo, si può giungere alla stipula di accordi ed ottenere concessioni con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria dei lavoratori di un determinato settore.

Presupposto necessario, quindi, affinché l'organizzazione sindacale possa esercitare il suo ruolo è che essa abbia ottenuto **il riconoscimento ed abbia un ordinamento interno a base democratica**.

Il sindacato, originariamente, ponendosi a tutela degli interessi delle classi di lavoratori socialmente più deboli, poteva correre seri rischi di strumentalizzazione, sulla spinta di fazioni politiche di parte, in assenza di regole chiare che ne disciplinassero l'azione.

Tale sommaria descrizione del ruolo dei sindacati, secondo l'opinione di alcuni, sarebbe sufficiente a giustificarne il mancato riconoscimento nel consorzio militare. Nel caso dei militari (siano essi di leva o di carriera) non si potrebbe fare riferimento all'art. 39, se non nei principi.

L'ostacolo principale, in questa direzione, consiste nel rilievo che la concessione di un forte potere di contrattazione in mano a questa parte del potere esecutivo possa mettere in pericolo l'assolvimento e la garanzia dei compiti istituzionali sia delle Forze armate che delle forze di polizia militarmente organizzate.

In altre parole, la diffidenza del legislatore nei confronti di un possibile "sindacato armato" sarebbe giustificata dal rischio di strumentalizzazione e politicizzazione cui sarebbe esposto tale *irriducibile* sindacato.

Da ciò scaturisce la preoccupazione per cui l'esercizio della libertà sindacale, così come prevista nell'art. 39 Cost., potrebbe influire negativamente sulla

disciplina dell'esercito e, di conseguenza, sull'efficienza stessa dell'apparato della difesa nell'assolvimento dei suoi compiti istituzionali.

Tali timori, a giudizio di chi scrive, risultano infondati e ingiustificati.

Le stesse preoccupazioni, infatti, potrebbero nutrirsi anche nei confronti degli esponenti più alti della gerarchia proprio perché questi si trovano a stretto contatto con i vertici dell'esecutivo. L'assenza di un sindacato, certo, non contribuisce ad allontanare tale rischio.

Qualora ciò si verificasse, si correrebbe un pericolo maggiore per la sicurezza della democrazia. La base, infatti, per quanto mossa da nobili intenti, sarebbe destinata ad un'obbedienza incondizionata nel bene e nel *male*, a causa di alcune altre circostanze: grado di istruzione inferiore rispetto alla gerarchia, sicurezza di uno stipendio, assenza di organi non indipendenti dalla gerarchia che rappresentino e difendano le sue legittime istanze e, infine, cosa ben più grave, mancanza del principio di legalità che pondera la discrezionalità del *bastone* che la dirige (3).

Né vale addurre, a sostegno del mancato riconoscimento della libertà sindacale, la preoccupazione secondo la quale un'eventuale sindacato armato si porrebbe in conflitto con lo Stato ("datore di lavoro").

A proposito della "conflittualità" degli interessi coinvolti in eventuali "rivendicazioni" sindacali, va osservato, infatti, come tale preoccupazione sia infondata in quanto lo Stato, in persona dei propri organi (funzionari ecc.), non tende alla massimizzazione di un determinato e personale profitto, bensì ad organizzare i pubblici uffici in modo tale da garantire il buon andamento ed il raggiungimento di un'utilità comune (4).

Oggi, i soggetti incardinati nella struttura delle Forze armate, soprattutto nei corpi con funzione di pubblica sicurezza, hanno acquisito una notevole professionalità.

Con riguardo a quest'ultimo punto, occorre evidenziare come i suggerimenti e le istanze provenienti dalla base potrebbero, quindi, rappresentare un utile contributo al miglioramento dell'efficienza della macchina amministrativa della difesa (5).

Per completezza di indagine, va rilevato come non sia il riconoscimento del diritto

di libertà sindacale in quanto tale a mettere in pericolo lo svolgimento del ruolo tipico delle Forze armate, ma solo certe ed eventuali modalità del suo esercizio (6).

Si capiscono, quindi, le motivazioni che hanno ispirato la legge di principio, la quale ha istituito degli organi particolari, detti di "rappresentanza". Essa li ha pensati come un'importante innovazione che avrebbe dovuto "informare" l'ordinamento militare ai principi costituzionali in materia di tutela del lavoro e realizzare l'avvicinamento delle Forze armate allo "spirito democratico" della Repubblica. Gli stessi, infatti, furono immaginati in "funzione sostitutoria rispetto alla negata libertà sindacale" (7).

La legge di principio – stabilendo solo le direttive per l'attuazione dell'istituto della rappresentanza militare – ha lasciato la disciplina dell'aspetto applicativo e tecnico al Regolamento di attuazione (8).

Si è avuto modo di accennare, infatti, come l'ambito della rappresentanza militare costituisca – al contrario di quello inerente alle libertà personali – un'area di intervento per la quale la Costituzione sembra non porre la necessità di una riserva di legge assoluta. La materia in questione può, perciò, essere affidata alle previsioni di una norma di fonte secondaria, purché conforme ai principi costituzionali.

Nelle intenzioni del legislatore del 1978, gli organi della rappresentanza avrebbero dovuto, parallelamente alla linea gerarchica, realizzare un insieme di istanze, pareri e richieste che dalla base sarebbero confluite verso il Parlamento, attraverso i vertici delle Forze armate, per favorire "lo spirito di **partecipazione e collaborazione** e mantenere elevate le condizioni morali e materiali del personale militare **nel superiore interesse delle Istituzioni**" (9).

L'applicazione pratica dell'istituto della rappresentanza militare è risultata, però, molto difficoltosa.

Nel concepire tali organi il legislatore, come vedremo in seguito, ha partorito una legge zoppa.

Ma v'è di più. Il legislatore regolamentare nel travasare nei regolamenti di attuazione i contenuti espressi in quella legge sembra essersi munito di un recipiente incapiente, disponendo ulteriori limitazioni al funzionamento di tali organi già nati impediti.

Ma non finisce qui. Lo stesso legislatore, a distanza di sette anni, con interventi successivi, piuttosto che correggere tali impedimenti non ha fatto altro che aggravarli.

In altre parole, il regolamento e le successive modificazioni, benché idonee tecnicamente (10), a disciplinare questa materia, hanno fornito, in verità, una traduzione piuttosto restrittiva delle norme di principio contenute nella legge 382/1978, già di per sé contraddittoria e limitativa.

Passiamo, quindi, ad analizzare il contenuto e la portata delle norme della legge 382/1978 che si occupano dell'istituto della rappresentanza militare.

5.2 Contenuto e limiti dell'attività di rappresentanza.

... segue a) Il Regolamento sulla rappresentanza nel d.P.R. 691/1979 (R.A.R.M.).

Gli articoli della legge di principio cui occorre fare riferimento sono il primo comma dell'art. 3, l'art. 8 e gli artt. da 18 a 20; in particolare l'art. 19.

La prima di tali norme è assai simile ad un sillogismo entimematico (11) che si compone di una premessa implicita (a tutti i cittadini la Costituzione riconosce certi diritti), da una esplicita (ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini) e da una conclusione (... la legge impone ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti ...) contrario, però, ad ogni logica (aristotelica) in quanto la conclusione è antitetica alle premesse.

E' del tutto evidente che queste ultime non possono convivere insieme alla conclusione, per cui o si accettano le premesse o la conclusione. Ci sembra che sia stato sufficientemente motivato nei precedenti capitoli come debbano preservarsi le prime, nella convinzione che lo *status* di militare debba avvicinarsi a quello di cittadino.

Il legislatore, però, nelle altre disposizioni, contenute nella legge e nel relativo regolamento di attuazione, non si è informato alle premesse dell'art. 3 della legge di principio. Fare ciò avrebbe significato prevedere solo "delle limitazioni di carattere esecutivo e tecnico" tese a garantire che le pur legittime aspettative dei militari non comportassero il sacrificio del superiore interesse dello Stato alla conservazione dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale.

Al contrario, il tenore delle altre norme che riguardano la rappresentanza sembra più conforme alla conclusione che alle premesse del predetto sillogismo.

Il legislatore, infatti, si è mostrato molto attento a rimarcare i limiti e poco preoccupato a incentivare la portata delle competenze e delle attribuzioni degli organi di rappresentanza. Probabilmente si è temuto che essi potessero "trasformarsi in uno strumento di interferenza nelle decisioni dei vertici militari" **(12)**.

Il militare, perciò, si deve, attualmente, accontentare di un esercizio limitato e ridotto del suo diritto ad associarsi.

In caso contrario, secondo alcuni, si correrebbe il rischio di pregiudicare l'istituzione di cui fa parte nell'assolvere i propri compiti e funzioni (giustificazione, come vedremo, difficilmente condivisibile).

Ciò è espresso con chiarezza nel divieto, stabilito dal citato art. 8, I comma, secondo il quale "i militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali".

Ad onor del vero, occorre precisare che la stessa legge di principio sembra lasciar intendere come il divieto assoluto di iscriversi ad un sindacato possa valere "solo" per i militari di carriera. Al contrario, i militari in servizio di leva e quelli richiamati in servizio temporaneo possono "iscriversi o permanere associati ad organizzazioni sindacali di categoria" (art. 8, II comma). All'atto pratico, però, è loro vietato di svolgere attività sindacale quando si trovino in determinate condizioni **(13)**. L'art. 18, ai primi commi, istituisce i vari organismi (Co.ce.r., Co.i.r. e Co.ba.r.) e la loro composizione, sulla quale si tornerà più avanti.

In questo contesto suscita notevoli perplessità di legittimità costituzionale il precetto contenuto nel penultimo comma, il quale inibisce ai militari di carriera (rappresentanti) la possibilità di essere immediatamente rieletti nel mandato successivo.

Molto ristrette sono anche le competenze degli organi di rappresentanza previste all'art. 19.

Nel definirle il legislatore ha specificato le materie di cui può occuparsi

l'organo centrale di rappresentanza (Co.ce.r.), individuandole "nella formulazione di pareri, di proposte e di richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela – di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale – dei militari ... Gli organi rappresentativi hanno inoltre la funzione di prospettare le istanze di carattere collettivo, relative ai seguenti campi di interesse: conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare; provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio; attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari; organizzazione delle sale convegno e delle mense; condizioni igienico – sanitarie; alloggi".

A questo ambito di materie, apparentemente ampio, di cui si può occupare la rappresentanza fa sponda una serie di limitazioni meno numerose ma ben più incisive. Innanzitutto, vanno posti in evidenza gli ambiti nei quali gli organi di rappresentanza non hanno alcuna voce in capitolo: l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico operativo, il rapporto gerarchico – funzionale e l'impiego del personale (art. 19, VII comma, legge 382/1978 e art. 8, R.A.R.M.).

In secondo luogo, emergono chiaramente i limiti di tali organismi se solo si considera che essi nemmeno nelle materie di loro competenza hanno un ruolo che va al di là della semplice possibilità di offrire pareri e di avanzare richieste e proposte non vincolanti.

Questo eccesso di *zelo* del nostro legislatore, non è giustificato nemmeno alla luce della situazione di altri Paesi dell'area europea. In molti di essi, infatti, si è realizzata la sindacalizzazione delle Forze armate, le quali non hanno perso in nulla in quanto ad efficienza, sicurezza ed operatività dell'apparato difensivo **(14)**.

Anzi, hanno permesso il migliore svolgimento dei moderni compiti di protezione civile, di lotta alla criminalità organizzata, di aiuto internazionale e di assistenza umanitaria che costituiscono – insieme al dovere di difendere la patria

– il presente ed il futuro compito del soldato impiegato dello Stato **(15)**. Sempre in ambito internazionale, si deve ricordare l'esistenza di numerose norme derivanti da trattati **(16)** le quali, oltre a riconoscere la libertà di riunione e di associazione pacifica, spingono affinché gli Stati membri (fra cui anche l'Italia) si adoperino per il rispetto del diritto, di "tutti i lavoratori", di fondare sindacati.

In particolare, la Carta Sociale europea rinvia alle legislazioni nazionali il compito di determinare **le misure (17)** in cui, per alcune categorie (le forze di polizia e le Forze armate), possono applicarsi le garanzie dalla stessa previste.

... segue a) Il Regolamento sulla rappresentanza nel d.P.R. 691/1979 (R.A.R.M.)

Dopo aver visto le motivazioni per le quali la legge di principio è stata definita come "zoppa", relativamente alla disciplina della rappresentanza, vi proponiamo le ragioni di fondo che inducono a definire il relativo regolamento di attuazione **(18)** come gravato da ulteriori impedimenti incidenti sulla funzionalità degli organi in oggetto.

Dal rapido esame di alcune norme "attuative" della legge di principio, previste nel R.A.R.M., si comprenderà come quest'ultimo abbia interpretato in maniera restrittiva le indicazioni della legge di principio.

E' appena il caso di precisare come sia stata rispettata l'ispirazione dettata dalla legge riguardo le materie che possono formare oggetto delle discussioni nelle assemblee degli organismi della rappresentanza. La loro specificazione è stata ripetuta fedelmente agli articoli da 8 a 11 del regolamento.

Da altre norme, invece, emerge come sia stata sostanzialmente posta in ombra la valenza partecipativa della rappresentanza e la irriducibilità della figura del delegato; circostanza che ha inciso sul clima di partecipazione e collaborazione che avrebbe dovuto informare le riunioni.

Innanzitutto, le riunioni dei consigli di rappresentanza "hanno luogo nelle ore di servizio e sono a tutti gli effetti attività di servizio" **(19)**. Ad ulteriore conferma vi è il disposto dell'art. 33, IV comma, del R.A.R.M. che, nel precisare come le adunanze degli organi di rappresentanza hanno luogo, di regola, in ore libere da "altri servizi", sembra ribadire la natura di "servizio" dell'attività di delegato. Lo stesso, inoltre, pone dubbi interpretativi non essendo chiaro se,

nella contemporanea sussistenza di altri servizi, sia possibile inibire al delegato la partecipazione alla riunione. A nostro avviso, un possibile diniego in tal senso andrebbe sempre adeguatamente motivato così come ritiene la legge 241/1990 sui provvedimenti amministrativi.

Sempre con riferimento alle riunioni rileva l'art. 14, I comma, a mente del quale il presidente non è scelto con criterio di tipo collegiale bensì gerarchico poiché deve essere "il delegato più alto in grado o più anziano". Da una prima lettura potrebbe sembrare che il ruolo di presidente possa essere assunto indifferentemente anche da un militare della categoria "B" più anziano di uno della categoria "A"; ma, interpretando questa disposizione alla luce del secondo comma dello stesso articolo, si comprende come l'espressione "o più anziano" non abbia valore alternativo ma integrativo. Detto secondo comma, infatti, nell'individuare il sostituto del presidente assente lo identifica "nel delegato più elevato in grado o, *a parità di grado*, più anziano presente alle riunioni".

Un'altra norma che sembra più ispirata al criterio gerarchico che al principio democratico risulta essere l'art. 18, III comma, lettera b, il quale prevede che "il presidente ... compila le graduatorie degli eleggibili per ogni categoria, *dando la precedenza al più elevato in grado o al più anziano* in caso di parità dei voti raccolti.

Tale eccessiva attenzione al criterio gerarchico non informa solo il funzionamento interno delle riunioni ma influisce su molte altre disposizioni.

Si considerino gli ultimi due commi dell'art. 22 secondo i quali "il **comandante** convoca in appositi locali un'adunanza unica di categoria che precede le votazioni in cui gli eleggibili possono manifestare oralmente il proprio pensiero ... Il **comandante** apre l'adunata, facendo deliberare la durata dell'intervento di ciascun oratore".

Si legga l'art. 24, V comma, il quale prevede che "le forme e le modalità per la trattazione delle materie inerenti la rappresentanza vengano concordate dal Co.ba.r. con **il comandante** dell'unità di base corrispondente, con particolare riguardo alle date, alla sede ed alla durata delle riunioni".

La stessa preoccupazione emerge dall'art. 31, III comma, secondo il quale "il comitato di presidenza stabilisce l'ordine del giorno delle riunioni ... e, d'intesa con **il comandante**, fissa la data delle stesse".

A proposito delle deliberazioni adottate dagli organismi della rappresentanza vanno sottolineate le disposizioni degli artt. 34, VI comma, e 35, III comma. Il primo prevede che le deliberazioni vengano adottate dai delegati presenti e che a parità di voti **prevalga il voto del presidente**. Il secondo dispone l'obbligo di comunicare all'assemblea le deliberazioni adottate dal presidente sottolineando come le stesse, **in nessun caso, possano formare oggetto di discussione**.

E' giusto il caso di precisare come il regolamento, sulla falsa riga della legge di principio, abbia ribadito i limiti alla rieleggibilità dei militari di carriera che abbiano ricoperto il ruolo di rappresentanti nel mandato precedente. Ci si domanda come una tale disposizione possa coesistere con un'eventuale volontà dei rappresentati che, avendo eletto quel determinato delegato per le sue capacità, intendano riaffidare allo stesso il compito di prospettare le proprie istanze e richieste.

Si consideri, inoltre, che non si può essere eletti se si è riportata, negli ultimi quattro anni **(20)**, una o più punizioni di consegna di rigore per inosservanze della legge 382/1978 (art. 19, V comma, lettera d).

L'incidenza della disciplina sullo svolgimento dell'attività di rappresentanza non si esaurisce nella fase precedente l'elezione, ma investe anche la fase successiva. Si faccia riferimento alla previsione secondo la quale i delegati possono essere destituiti anticipatamente dal mandato per aver riportato nel corso dello stesso due consegne di rigore per violazione delle norme sulla rappresentanza militare (art. 13, II comma, lettera e).

Pur non negando la necessità di prevedere delle specifiche sanzioni disciplinari per i delegati, a causa della particolarità del ruolo che ricoprono, si deve osservare come le norme predette, attualmente, non siano poste con funzione di controllo e di indirizzo dell'attività dei delegati e a tutela dei rappresentati ma allo scopo di restringere l'autonomia degli organismi stessi.

Queste ultime considerazioni assumono maggiore rilievo se solo si considera che la consegna prevista nei citati articoli 13 e 19 è disciplinata anch'essa da un regolamento e non da una legge.

Tale circostanza induce a nutrire notevoli perplessità di ordine costituzionale in quanto non è conforme alla necessità di garantire il libero esercizio delle funzioni di rappresentanza **(21)** previsto nella legge di principio e il cui

contenuto è stato poi ristretto nella disciplina introdotta dal regolamento attuativo.

Questo esercizio, costituendo un diritto sancito in una norma di legge formale, non può essere disatteso da una disposizione prevista in un atto normativo che è legge solo in senso sostanziale (22).

Per cui, in coerenza con il richiamato concetto di garanzia per equivalente e riserva assoluta di legge in materia disciplinare, anche per la rilevanza delle violazioni disciplinari commesse dai rappresentanti nell'esercizio del mandato, si avverte la necessità di un fondamento legislativo di tale prescrizione. E' ammissibile, invece, destinare ad un regolamento (adottato con d.P.R.) la disciplina della rappresentanza nei suoi aspetti applicativi e meramente esecutivi.

Sempre sotto il profilo della disciplina occorre evidenziare la circostanza secondo la quale nessun tipo di sanzione è prevista a tutela della garanzia dell'attività dei delegati (23).

Di contro, l'art. 35 del R.A.R.M. attribuisce al presidente il potere disciplinare di richiamo e di censura (24), nonché quello di allontanamento dalla riunione del militare colpevole di aver turbato l'ordine o di non aver osservato le norme sui limiti e le facoltà del proprio mandato. Non vi è chi non veda come tale tipo di punizione è posta in violazione del principio di legalità delle sanzioni disciplinari, con un'interpretazione arbitraria del contenuto della legge 382/1978.

Altre due norme del R.A.R.M. per cui si possono nutrire seri dubbi di legittimità costituzionale – perché in contrasto con la libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero (25) – sono il primo comma dell'articolo 22 ed il V comma dell'art. 37. Il primo impone all'eleggibile di rendere noti, solo nei luoghi militari, **gli orientamenti personali** secondo i quali, se eletto, intende assolvere il suo mandato. Il secondo, inibisce a tutti i militari la divulgazione delle deliberazioni assunte.

In conclusione va aggiunto che il regolamento, con una norma che ha il tenore di clausola generale, prevede come l'inosservanza delle norme della legge di principio e delle *altre disposizioni* disciplinanti l'attività dei delegati contenute nel R.A.R.M., è considerata a tutti gli effetti grave mancanza disciplinare (art. 12, VI comma, R.A.R.M.).

Tutto quanto sopra brevemente visto, fa capire come i singoli rappresentanti siano costretti ad agire in un campo irto di insidie, quasi come fosse un percorso di guerra.

Dopo queste considerazioni non può non tornare in mente l'affermazione dell'onorevole Moro espressa in occasione dei lavori preparatori all'art. 52 della Costituzione secondo la quale i precedenti regolamenti di disciplina erano stati strumenti nelle mani della gerarchia per soffocare la dignità della persona umana.

Ad onor del vero l'ultimo articolo del R.A.R.M. non ha sigillato definitivamente la portata delle previsioni del regolamento lasciando uno *spiraglio all'interno del quale si sarebbe dovuto insinuare lo spirito democratico* che la concreta esperienza avrebbe rilevato opportuno.

Nel prossimo paragrafo vedremo *ciò che è penetrato attraverso questa fenditura.*

... segue b) La rappresentanza nella legge 136/1986.

La norma cui si è accennato alla fine del precedente punto è l'art. 39 del R.A.R.M. che esprimeva la necessità di sottoporre a revisione il regolamento, con le medesime procedure adottate per la sua approvazione, entro due anni, per consentire *l'introduzione* delle eventuali modifiche che la concreta esperienza avrebbe rivelato opportune.

Il primo ed unico intervento con cui si è inteso porre rimedio agli *impedimenti* di cui alle pagine precedenti e che, invece, ha sortito l'effetto contrario trasformando la disfunzione in vero e proprio *handicap* è stato il d.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 **(26)**.

Innanzitutto, con l'art. 3 si è provveduto ad abrogare l'art. 39 predetto, impedendo, definitivamente, che il flusso dei suggerimenti provenienti dall'esperienza concreta potesse consentire, con altre eventuali modifiche, il progressivo informarsi della materia sulla rappresentanza allo spirito democratico della Repubblica.

Qui di seguito vedremo i principali cambiamenti apportati al R.A.R.M..

La prima "innovazione" introdotta dalla legge in argomento è stata quella di ampliare la fascia di militari soggetti alle norme sulla rappresentanza estendendola anche ai militari trattenuti o richiamati in servizio. Il legislatore ha forse voluto evitare che tali categorie di militari fossero svincolate dal rispettare le norme del R.A.R.M.. Poteva accadere, infatti, che quelle, non essendo esplicitamente previste nella norma come destinatarie delle disposizioni sulla rappresentanza, si trovassero in una posizione tale da porre in essere delle iniziative non arginabili con le norme del R.A.R.M..

Sempre con riferimento ai soggetti coinvolti dalla disciplina sulla rappresentanza, occorre dire che la legge in oggetto ha aggiunto un terzo comma all'art. 5 del R.A.R.M. il quale prevede la possibilità che la tabella B (recante la composizione interna dei C.o.i.r. in relazione alle diverse categorie di militari) **(27)** sia variata dall'esecutivo, con decreto del Ministro della Difesa di concerto con quello delle Finanze.

Tale disposizione potrebbe sembrare ininfluente ai fini dell'esercizio dell'attività di rappresentante. Essa, però, assume connotati di rilievo se si considera come le diverse categorie di militari che compongono il C.o.i.r. siano, dinanzi a certe materie oggetto di discussione, portatrici di interessi contrastanti. In tale contesto, variando la composizione interna dei delegati è chiaro che si viene ad incidere sulla volontà deliberativa del collegio.

Un'altra norma che subdolamente si è insinuata con la legge 136/1986 ha trovato posto negli ultimi due commi dell'art. 10. Il primo di essi dispone che alle riunioni dei consigli di rappresentanza possano partecipare solo i militari eletti nei consigli stessi.

Ciò inibisce a qualsiasi altro militare (libero dal servizio oppure rappresentante di altro organo o militare particolarmente esperto della materia di cui si discute, ecc.) di partecipare o anche solo di ascoltare i dibattiti che si svolgono nel suo interesse, assistendo alla formazione della volontà collegiale.

E' appena il caso di precisare che tale norma, oltre ad essere stata inserita in un luogo della legge che non si occupa direttamente delle riunioni **(28)** risulta limitativa del diritto dei rappresentati a controllare l'attività dei delegati e della possibilità di elevare il tono della discussione mediante apporti esterni qualificati.

Tale possibilità non sembra essere stata preclusa in maniera assoluta in quanto l'ultimo comma dell'articolo in argomento dà la facoltà ai comandanti, su richiesta degli organi di rappresentanza, di "autorizzare" l'audizione di militari dipendenti ritenuti idonei al fine di consentire l'acquisizione di informazioni utili per la trattazione delle questioni relative alle materie oggetto delle discussioni delle riunioni. Una tale precisazione non sembra idonea a fugare le perplessità che con l'articolo predetto sia stato aggiunto un altro impedimento al libero esercizio dell'attività della rappresentanza.

Né appare sufficiente la modifica apportata al successivo art. 12 in cui si è provveduto a specificare che i delegati non possono sottrarsi *"ai diritti"* oltre che ai doveri derivanti dal proprio stato di militare. Una tale precisazione non basta a garantire l'autonomia del delegato che, come si è detto e meglio si vedrà più avanti, è in pratica molto limitata **(29)**.

Un'altra ingegnosa innovazione, frutto dell'esperienza quotidiana, dovrebbe essere quella apportata all'art. 13 (durata del mandato), al quale è stato aggiunto l'ultimo comma. Tale precetto prevede la possibilità di elezioni straordinarie per la sostituzione dei delegati membri dei vari consigli qualora cessino anticipatamente dal mandato. Per il Co.ce.r. e i Co.i.r. l'elezione ha luogo quando si riduce la composizione numerica stabilita per i predetti consigli **(30)**. Per i Co.ba.r., invece, le elezioni straordinarie per la sostituzione dei delegati hanno luogo solo se le categorie dei militari cessati anticipatamente dal mandato non siano rappresentate da **almeno un delegato (31)**.

Tale norma è senz'altro predisposta per garantire una maggiore funzionalità degli organismi. Ma se essa si legge in relazione al quinto comma dello stesso articolo si comprende come la stessa ha allargato la discrezionalità dell'amministrazione nei trasferimenti dei delegati. Infatti, tale comma prevede che i trasferimenti stessi debbano essere concordati con l'organo di rappresentanza a cui il militare appartiene. In caso di discordanza tra quest'ultimo e l'amministrazione, prevarranno le "motivate" necessità di impiego dell'amministrazione purché il delegato trasferito possa essere sostituito secondo le norme stabilite negli ultimi due commi dell'articolo in esame. E' del tutto evidente come queste garantiscano, in ogni caso, un'agevole sostituzione del delegato da trasferire. Infatti, il penultimo comma permette la sostituzione

con i militari che nelle votazioni seguivano immeditamente nella graduatoria (è già ciò sarebbe sufficiente).

Ma v'é di più. L'ultimo comma, prevedendo la possibilità di elezioni straordinarie per la sostituzione di delegati dei Co.ce.r. e dei Co.i.r., consente di risolvere agevolmente eventuali carenze venutesi a creare nell'organo di rappresentanza in seguito al trasferimento. Infine, non è nemmeno il caso di sollevare il problema riguardo ai Co.ba.r. per i quali il neo-introdotto comma vieta la possibilità di elezioni straordinarie fino a quando la categoria di militari relativa sia rappresentata da almeno un delegato, riducendo così la necessità di sostituzione.

Una conseguenza di rilievo consiste nel fatto che una tale previsione ha l'effetto di "ammortizzare" le ripercussioni sulla funzionalità e credibilità dell'organo causate dalle dimissioni volontarie di coloro che avvertissero la scarsa incisività del loro ruolo di delegati.

Un'altra "utile" innovazione introdotta dalla legge 136/1986 risulta essere quella inserita nella seconda parte del punto d, dell'art. 19 del R.A.R.M.. Essa ridimensiona la portata della causa di ineleggibilità secondo la quale non si può essere rieletti se si è riportata una consegna di rigore (32).Viene aggiunta la specificazione che la stessa non deve essere stata comminata negli ultimi quattro anni di servizio nella categoria di appartenenza. L'introduzione di tale limite temporale è senz'altro stato ispirato dalle riflessioni dottrinali maturate in seguito all'emanazione del R.A.R.M. ed è posto a garanzia del delegato in quanto prima della modifica bastava che lo stesso fosse stato sottoposto, in qualunque tempo, alla punizione della consegna di rigore per impedirne l'ineleggibilità.

Una tale previsione rappresenta, però, una soluzione parziale al problema se solo si considera che la dottrina si è schierata contro l'intera previsione del punto d, e non contro le sue modalità di applicazione.

Scendendo all'esame di argomenti più specifici occorre, innanzitutto, porre in evidenza alcune modifiche all'art. 22 del R.A.R.M.. Queste, solo in apparenza di ordine formale, costituiscono il sintomo di una tendenza e una riconferma delle interpretazioni in senso restrittivo da sempre dimostrate nei confronti dell'istituto della rappresentanza militare.

Il secondo comma dell'articolo citato nel vecchio testo così si esprimeva a proposito della propaganda: "Tale libera manifestazione del proprio pensiero deve essere svolta ...". La modifica introdotta dal d.P.R. 136/1986 ha sostituito il periodo predetto con la seguente espressione: "L'attività di propaganda deve essere svolta ...". Il legislatore si è reso, probabilmente, conto della contraddittorietà della precedente espressione con le forti limitazioni imposte ai delegati dalla norma in esame.

In effetti, l'attività di propaganda che il militare rappresentante può svolgere non coincide con la sua libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero, in aperto contrasto con le norme costituzionali in materia e con l'art. 9 della legge di principio il quale prevede che "I militari possono ... comunque manifestare liberamente il proprio pensiero" **(33)**.

Sempre con riferimento alla libera manifestazione del pensiero va sottolineata una modifica apportata alle modalità di esercizio della stessa. L'art. 22, penultimo comma, prevedeva la possibilità di manifestare liberamente il proprio pensiero anche "al di fuori dell'orario di servizio", ponedosi in contrasto con l'art. 12, II comma **(34)**.

E' veramente paradossale rilevare che, nonostante le insistenti voci che si alzavano dalla dottrina e dalla giurisprudenza in favore di una rappresentanza più autonoma, anziché modificare il secondo comma dell'art. 12, si sia provveduto ad "innovare" la disposizione del penultimo comma dell'art. 22 **(35)**.

L'attento legislatore ha provveduto ad inserire, con un'altra "finezza" giuridica, un'ulteriore aggiustatura al precetto consacrato in seno all'art. 23, III comma, riguardante la natura e l'iniziativa delle attività dei Co.ba.r..

La precedente disposizione concedeva ai militari della corrispondente unità di base la facoltà di *promuovere* l'attività dei Co.ba.r. tramite contatti diretti con uno o più membri del Co.ba.r. stesso. L'attuale norma, sulla base forse della *concreta esperienza* maturata dal 1979 al 1986, ha disinnescato l'elemento detonante (costituito dai militari rappresentati) che promuoveva l'attività dei Co.ba.r..

Nella prima stesura, la base poteva ricoprire un ruolo attivo e di stimolo; con l'introduzione dell'espressione *si avvale* al posto di *è normalmente promossa* (riferita all'attività) i rappresentati hanno visto decisamente ristretto il loro ruolo

propositivo. Tale norma, così come modificata, ha arginato il flusso di istanze che dalla base sarebbero dovute giungere ai vertici delle gerarchie e, attraverso queste, agli organi di governo.

Un'innovazione di rilievo potrebbe sembrare l'inserimento del quarto comma all'art. 27. In esso è previsto che i Co.ce.r. dei Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza siano costantemente informati, attraverso stretti contatti con il Dipartimento della pubblica sicurezza, circa le posizioni dei sindacati di polizia in materia di trattamento economico e normativo del personale della Polizia di Stato. L'assunzione di tali dati non costituisce un grande traguardo se si considera le ristrette competenze dei Co.ce.r. stessi.

Per completezza di indagine occorre porre in evidenza alcune norme raccolte sotto il generico titolo di "Disposizioni finali" ma che, in realtà, sono molto importanti per la tutela del libero esercizio dell'attività dei delegati. In adempimento a tale finalità l'art. 36, al comma III, così si esprimeva: "Nessun riferimento all'attività svolta in qualità di membro del sistema di rappresentanza deve, invece, essere fatto nella documentazione caratteristica". La reiscrizione di tale comma ne ha ribaltato le finalità prevedendo che in calce alla documentazione caratteristica, **prima del giudizio**, vada apposta una nota in merito all'espletamento dell'attività di rappresentante. Se si ipotizza che per certe specifiche materie le categorie di militari sono portatrici di interessi contrastanti non si comprende affatto il motivo di tale inversione del *modus operandi* (36).

5.3 Le pronuncie della Corte Costituzionale.

L'attuale previsione legislativa in materia di rappresentanza militare sembra, quindi, aver in parte disatteso le aspettative del legislatore costituente e gli orientamenti tracciati dalla Corte Costituzionale in sentenze anche non recenti.

In primo luogo, occorre ricordare l'orientamento assunto dalla Corte ad ulteriore chiarimento del disposto dell'art. 1 del Regolamento di attuazione della rappresentanza militare. Essa ha affermato il principio secondo il quale la democraticità dell'ordinamento delle Forze armate deve essere attuata "nella

massima misura compatibile col perseguimento da parte di queste dei propri fini istituzionali", ritenendo che:

> "la pacifica manifestazione del dissenso dei militari nei confronti dell'autorità militare – anche e soprattutto in forma collettiva per l'espressione di esigenze collettive attinenti alla disciplina o al servizio – non soltanto concorra alla garanzia di pretese fondate o astrattamente formulabili sulla base della normativa vigente e quindi all'attuazione di questa, ma promuova **lo sviluppo in senso democratico dell'ordinamento delle FF. AA.** e quindi concorra ad attuare i comandamenti della Costituzione" **(37)**.

Tale sentenza, come è stato da più parti rilevato **(38)**, ha costituito un punto di svolta rispetto al passato poiché la Corte ha riconosciuto che "l'ordinamento costituzionale ha qualche cosa da dire anche all'interno della sfera tradizionale militare" **(39)**.

La richiamata sentenza ha, quindi, dichiarato incostituzionale l'art. 180 c.p.m.p. nella parte in cui criminalizzava senza distinzione le forme collettive di manifestazione del pensiero in ambito militare. Essa ha affermato che le forme collettive di manifestazione del pensiero, purché non aventi carattere ostile e sedizioso, non costituiscono un reato consistente nella minaccia alla garanzia di libertà di decisione dell'autorità militare.

Quest'ultima non può considerarsi insidiata dalle forme di manifestazione del pensiero che non costituiscano una situazione concreta di pericolo. La Corte conclude che, al di fuori di questi casi di reale illegittimità dei modi di manifestazione del pensiero, ogni presunto caso di insidia alla libertà di decisione della gerarchia militare altro non fa che mascherare il pretesto per la realizzazione di **un'illegittima forma di autoritarismo (40)**.

In breve, benché non si possano ancora rilevare pronunciamenti specifici della giurisprudenza in materia di rappresentanza militare, utili spunti in questo senso si possono cogliere, in maniera indiretta, da alcune pronuncie di diverse autorità giurisdizionali che si sono occupate del problema riguardante la libertà dei militari di manifestare pubblicamente il proprio pensiero.

I giudici hanno affermato che non è

> "sufficiente ad integrare il reato di attività sediziosa ogni critica che sia andata oltre all'intenzione di reclamare pretesi diritti per disfunzioni di ordine materiale e abbia investito il comportamento dei superiori (perché ritenuto arbitrario, repressivo o diretto a realizzare discriminazioni politiche) ovvero temi di propaganda politica" (41).

E' giusto il caso di far rilevare come se è riconosciuta al militare rappresentato la facoltà di reclamare pretesi diritti contro il comportamento dei superiori tanto più la stessa dovrebbe valere in favore del militare rappresentante (attesa, ovviamente, la fondatezza del reclamo).

Alla luce di queste considerazioni andrebbe forse riesaminata la norma che, disciplinando le materie per le quali la rappresentanza non ha voce in capitolo, prevede tra queste il rapporto gerarchico – funzionale.

Addirittura sotto il vigore del vecchio regolamento di disciplina militare del 1964 la Consulta, con riferimento all'art. 654 c.p. (grida e manifestazioni sediziose), ha ritenuto che queste possano definirsi sediziose" *solo* "quando comportino eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e pericolo per l'ordine pubblico, e in quanto tali restino al di fuori della nozione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero" (42).

Ad ulteriore chiarimento soccorrono alcune sentenze dei Tribunali Militari in cui si pone in evidenza come

> "la critica, anche aspra delle Istituzioni, la prospettazione della necessità di mutarle e la stessa contestazione dell'assetto politico sociale sul piano ideologico non sono sufficienti ad integrare il reato di sedizione in quanto non implicano promozione di violenza contro ordinamenti o istituzioni militari" (43).

5.4 Le tendenze attuali in materia di rappresentanza militare.

Quanto sopra detto pone in evidenza come non sia il riconoscimento del diritto ad associarsi (anche in forma sindacale) a porre in pericolo la disciplina e l'efficienza delle Forze armate bensì alcune ed eventuali modalità del suo esercizio.

Da altro punto di vista poi l'esperienza insegna che tutte le situazioni storiche che hanno visto classi di individui protagoniste di legittime rivendicazioni queste, se non sono state tempestivamente convogliate in canali legittimi ed istituzionali, hanno sortito l'effetto contrario, straripando "in mezzi di contestazione meno democratici e privi di finalità costruttive" **(44)**.

Il legislatore – forse sulla scia di tale riflessione ma ancor di più con lo scopo di garantire ai militari il godimento dei diritti democratici – ha espresso la tendenza ad ampliare gli spazi di democrazia e di libertà nell'istituzione militare, attraverso alcuni recenti disegni di legge presentati al Parlamento **(45)**.

La normativa già in vigore, invece, continua ad esprimersi in maniera poco chiara e a dare l'impressione di essere alla continua ricerca di compromessi.

In questo senso, la legge 216/1992 all'art. 2 sembra porre l'accento sull'importanza da riconoscere alla funzione ricoperta dagli organismi di rappresentanza militare. In particolare, essa prevede che "il procedimento dovrà essere tale, per il personale militare, da pervenire ad una concertazione interministeriale nella quale la delegazione di ciascun dicastero sia composta in modo da assicurare **un'adeguata partecipazione degli organismi di rappresentanza militare**".

In attuazione dell'art. 2 di cui sopra, è stato emanato il decreto legislativo n. 195 del 12 maggio 1995 **(46)** il quale ha stabilito le procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare, ai sensi della legge n. 121/1981, nonché del personale delle Forze armate, ad esclusione dei dirigenti civili e militari e del personale di leva. In tale ambito, si è riconosciuto il ruolo dei sindacati di polizia e degli organi di rappresentanza militare. Mentre, però, per i primi è stato riconfermato un vero e proprio ruolo negoziale (l'art 3 parla di "contrattazione"), ai secondi è stata concessa una funzione di mera concertazione.

A parte il rilievo circa l'uso del termine "concertazione" **(47)**, occorre sottolineare come, ancora una volta, formalmente, si è data l'impressione di ampliare gli spazi di democrazia nelle istituzioni militari ma, nella sostanza, la funzione e il ruolo degli organismi di rappresentanza restano limitati, così come messo in rilievo nei paragrafi precedenti.

Nonostante questa *ostinazione* legislativa, le principali tendenze innovative

che si stanno evolvendo nella dottrina e giurisprudenza possono essere riassunte nei seguenti punti:

- il riconoscimento di una certa autonomia deliberativa agli organi di rappresentanza;
- il rafforzamento del carattere di rappresentatività del delegato.

Riguardo al primo punto occorre distinguere tra le deliberazioni concernenti materie per le quali il delegato dovrebbe avere un ruolo solo propositivo attraverso istanze, pareri e consigli, rivolti alle superiori gerarchie e, invece, le deliberazioni in cui il delegato dovrebbe avere una funzione più strettamente negoziale.

Le delibere che potrebbero coinvolgere, anche solo indirettamente, la funzione delle Forze armate in diretta relazione alla sicurezza nazionale e all'ordine pubblico dovrebbero, senz'altro, essere ricomprese tra le materie per le quali gli organi di rappresentanza hanno un ruolo meramente consultivo. La gestione di esse non può certo essere oggetto di contrattazione e di scambio o confronto dialettico, dovendosi ritenere legittime solo quelle considerazioni (sempre e solo consultive) che favoriscano il perseguimento dei predetti interessi superiori della colletività **(48)**.

Di conseguenza, tutte quelle questioni che investono la protezione e la tutela di diritti soggettivi del militare dovrebbero essere il frutto di un confronto e di una volontà negoziali **(49)**.

Per quanto concerne la rivalutazione del carattere di rappresentatività del delegato, occorrerebbe rivedere la normativa affinché il presidente degli organi rappresentativi sia espressione della volontà collegiale.

Le riunioni dovrebbero considerarsi come attività svolta fuori dall'orario di servizio poiché, allo stato attuale, il rappresentante non può adempiere al mandato conferitogli con la dovuta serenità. Inoltre, in questa prospettiva la base dovrebbe essere fornita di strumenti di verifica e di sanzione dell'attività dei rappresentanti (senza escludere la possibilità di revoca del mandato). Ciò, rafforzando il carattere di rappresentatività del delegato, realizzerebbe l'instaurazione di un rapporto di rappresentazione più diretto tra eletti ed elettori.

Si dovrebbe prevedere, inoltre, la possibilità – anche per i Co.ba.r. e Co.i.r. –

di rendere pubbliche all'esterno delle caserme le deliberazioni adottate; l'interlocutore del Co.ce.r. dovrebbe essere di norma il ministro, oppure un organo a ciò deputato non appartenente alla gerarchia militare e non il comando corrispondente ai singoli organismi **(50)**.

Inoltre, non si vedono le ragioni per le quali si debba vietare la possibilità di conferire al delegato un nuovo mandato, qualora l'espressione della volontà dei rappresentati fosse nel senso di una rielezione del candidato che ha offerto miglior prova di rappresentatività. In questa direzione andrebbe riconosciuta, almeno ai delegati Co.ce.r. e Co.i.r., la possibilità di fruire dell'aspettativa retribuita per motivi di rappresentanza e per tutta la durata del mandato.

Ma v'è di più. Nel rispetto del principio di uguaglianza e di parità di trattamento, andrebbero previste altrettante sanzioni disciplinari (come quelle disposte a carico dei rappresentanti), che tutelino il delegato da atti discriminatori.

Infine, se è vero che (ai sensi dell'art. 9 della legge 382/1978) "i militari possono ... manifestare pubblicamente il proprio pensiero", sembra eccessivamente limitativo, per non dire illegittimo, prevedere la possibilità di operare la propaganda, (già ristretta all'interno dei luoghi militari) nelle sole ore di servizio ed in locali prestabiliti. Stessa considerazione va fatta in merito al divieto imposto ai delegati degli organismi di rappresentanza di inviare o rilasciare alla stampa o ad organi di informazione, comunicazioni o dichiarazioni.

Nell'opinione di chi scrive, se è vero che esiste un diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero (nelle varie forme) per il militare rappresentato, tale diritto andrebbe, *a fortiori*, riconosciuto al militare rappresentante, con le uniche limitazioni previste dal detto art. 9 (argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio).

In effetti al militare rappresentante è concessa tale possibilità ma solo dietro autorizzazione dell'autorità gerarchica competente. In tale modo la libertà che sembra riconosciuta al militare prima della sua elezione finisce, inesorabilmente, per comprimersi quando costui viene eletto membro della rappresentanza **(51)**.

In tale contesto, si rileva la perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale della norma che prevede l'assoggettamento ad autorizzazione.

Tale ulteriore restrizione alla libertà del militare di manifestazione del pensiero sembra proprio eccessiva.

Da quanto esposto si rileva come non manca certo il materiale di lavoro per rimodulare diversamente anche tali previsioni, nel rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei principi imposti da norme internazionali, sulla scia delle problematiche sollevate dalla dottrina e delle proposte avanzate dalla giurisprudenza.

5.5. Brevi spunti sullo sviluppo della rappresentanza militare nei Paesi occidentali e dell'area europea.

Il convincimento che è necessario apprestarsi ad un'opera di rinnovamento dell'istituto della rappresentanza militare può essere facilitato da uno sguardo alle normative degli altri Paesi europei.

Nella maggior parte di questi, infatti, ormai da molti anni sono validamente costituiti organi di rappresentanza sindacale. Qui di seguito vi proponiamo, in breve, la situazione di alcuni di questi ordinamenti, partendo da quelli che per primi hanno realizzato tale conquista democratica.

In **Svezia**, il primo sindacato è stato costituito nel lontano 1908, in occasione di un convegno organizzato da alcuni sottufficiali a Stoccolma. Attualmente esistono il *P.O.F.* ed il *K.O.F.* affiliati ad un grande sindacato civile: il *T.O.F.*. Gli ufficiali si sono organizzati all'interno del *S.O.F.* che appartiene alla *S.A.C.O.* (Organizzazione Centrale dei Professionisti Svedesi).

La percentuale degli aderenti alle organizzazioni sindacali svedesi è vicina al 100%. I sindacati militari di categoria trattano con un apposito Ente Statale – *S.A.V.* – ed hanno i mezzi di pressione sindacale comuni alle altre organizzazioni civili (compreso lo sciopero).

L'**Austria** ha dato la possibilità ai suoi militari di creare organizzazioni sindacali sin dalla fine della prima guerra mondiale. Per gli ufficiali e i sottufficiali in servizio permanente vige la piena libertà di iscrizione alle organizzazioni sindacali degli impiegati dello Stato. Esse sono strutturate in modo da tutelare anche gli interessi del personale militare.

La **Germania** ha riconosciuto ai militari il diritto di associarsi in sindacati già nel 1956 grazie ad un gruppo di militari in servizio che costituirono un'associazione diretta a tutelare gli interessi professionali, sociali ed economici del personale militare. Si chiamò *Deutsche Bundeswahr – Verband (D.Bw.V.)*. Il *D.Bw.V.* non si considera un sindacato (nell'accezione propria del termine) soprattutto per il suo disimpegno politico. Nel 1999 contava 280.000 membri; di contro, esiste un legale sindacato di modesta entità (*O.T.V.*) che alla stessa data contava circa 1.500 iscritti. Le ragioni di queste differenze di successo sono molteplici: l'aspetto equalitario e "livellatore" del sindacato civile rispetto all'associazione tra militari, dotata, indubbiamente, di un certo carattere corporativo e la differenza dell'interlocutore statale (direttamente l'esecutivo per il *D.Bw.V.*, prevalentemente il legislativo, per la *O.T.V.*).

Il **Belgio** si è dato un sindacato nel 1961 ad opera di un gruppo di ufficiali – *A.O.S.A.* – che nacque sotto forma di tipo assistenziale per la tutela degli interessi morali e fisici dei suoi membri. Dopo la pubblicazione di due periodici – *Mars e Pallas* – cominciò a dibattere anche problemi di tipo sindacale. Nell'imminenza delle elezioni politiche, la *A.O.S.A.* scrisse alle segreterie dei partiti, chiedendo loro il programma a favore del personale militare; tali programmi vennero pubblicati su *Mars* con l'invito ai lettori di tenerne conto in sede di votazioni. Immediatamente, nel 1964 il governo con Decreto Reale creò un comitato consultivo composto da quarantadue membri (6 di nomina ministeriale, 12 scelti dalla *A.O.S.A.* degli ufficiali, 12 da sottufficiali iscritti ad associazioni nel frattempo nate e 12 da militari di truppa a ferma prolungata). Nel 1972 si formarono delle vere e proprie organizzazioni sindacali. Nel 1975 ottennero vari diritti tra i quali il riconoscimento di un ruolo negoziale e, nel 1978, trovarono la loro definitiva regolamentazione. **E' interessante notare come la legge trovi applicabilità solo in tempo di pace e viene sospesa, per ovvie e condivisibili ragioni, in tempo di guerra.**

In **Olanda**, invece, le associazioni riconosciute sono circa 12. Tra di esse la più importante è il *V.V.D.M.* fondata nel 1966 che, insieme ad altre associazioni, fa sì che la percentuale del personale di carriera rappresentato superi l'80%. Tali associazioni possono aderire alle confederazioni sindacali civili ma tale possibilità viene scarsamente usata.

La **Svizzera**, infine, unitamente a tutti gli altri **Paesi della C.E.E.**, ad eccezione della Grecia, del Portogallo e dell'Italia, ha consentito, da tempo, ai propri militari di organizzarsi sindacalmente.

In particolare, la **Francia** sin dal 1948, ha permesso l'organizzazione sindacale solamente al personale dei Corpi di Polizia.

Con ciò non si vuole sostenere che l'Italia debba, pedissequamente, conformarsi a quanto realizzato in tali Paesi le cui realtà sociali, culturali, ideologiche, politiche e giuridiche presentano sensibili diversità rispetto all'esperienza italiana.

Ma, certamente, il denominatore comune, sotteso alla concessione dell'esercizio della libertà sindacale nelle Forze armate di detti Paesi, è uno solo e risiede nella constatazione che l'efficienza delle Forze armate di tali Stati non è stata per nulla intaccata dalla concessione di questa libertà, riconosciuta in una legge espressione della volontà popolare.

Perciò, non possono non tornare in mente le considerazioni sopra riportate della Corte Costituzionale **(52)** la quale ha definito ogni ostacolo posto a tale concessione come **pretestuoso e connesso ad autoritarismo** e ci si deve, quindi, domandare a chi si riferisse la stessa.

Sicuramente a chi ha inteso esercitare prerogative e diritti propri delle istituzioni in cui risiede la sovranità popolare.

Osservazioni conclusive.

Giunto a questo punto, il lettore ha potuto constatare come le previsioni normative (legislative e regolamentari) disciplinanti lo *status* di cittadino – militare non siano del tutto *informate* ai principi del nostro ordinamento costituzionale e, quindi, *allo spirito democratico della Repubblica.*

A questo punto dello scritto, gli scriventi intendono esporre la loro personale opinione. Essa è il frutto delle riflessioni e considerazioni maturate nel corso di questo studio e non ha, certo, la pretesa di assurgere a dignità scientifica, avendo il solo scopo di chiarire argomenti non molto diffusi a causa della loro specificità.

E' stato da più parti sottolineato il carattere di rigidità della nostra Carta

costituzionale la quale non permette che le disposizioni in essa riportate possano essere modificate da norme di legge ordinaria e, contemporaneamente, impone che certe materie siano regolate dalla legge. Abbiamo visto come ciò traspare, più o meno efficacemente, da diverse disposizioni della stessa.

Ricalca il medesimo tenore delle norme costituzionali, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'articolo 15 della Carta europea ammette, solo in casi eccezionali come quello di guerra o di altro pubblico pericolo, che minacci la vita nazionale, deroghe alla tutela dei diritti riconosciuti dalla Convenzione.

E' proprio da quest'articolo e da una corretta valutazione dei caratteri dell'eccezionalità e dell'urgenza che ha preso le mosse la nostra riflessione.

In caso di guerra molti schemi vengono meno e si vive un clima di profonda incertezza, estesa anche alla sfera giuridica tanto che persino la legislazione penale si mostra lontana dall'esperienza giuridica democratica in quanto si ammette "l'affievolimento del rigoroso rispetto dei principi costituzionali e l'attenuazione del quadro di garanzie predisposto nella normativa ordinaria" **(53)**.

Tale situazione eccezionale arriva, in certi casi, fino a "sospendere la morale ... a renderla derisoria" **(54)**.

In tale contesto gli interessi della sicurezza nazionale vengono a prevalere su quelli dei singoli cittadini, soprattutto se in uniforme. Per cui, a tali condizioni, e solo a queste, potrebbe ipotizzarsi una limitazione delle libertà fondamentali, in forza dell'eccezionalità del diritto di guerra e delle condizioni della sua operatività.

In tale stato di cose le libertà fondamentali dovrebbero mettersi a servizio temporaneo della sopravvivenza nazionale, ben più degna di essere tutelata, perché se quest'ultima venisse meno, mancherebbero i presupposti per l'esercizio di quelle.

I militari, non a causa del loro *status*, ma proprio perché interessati in prima linea al fenomeno bellico non potrebbero sottrarsi a tali limitazioni.

Per essi, quindi, dovrebbe vigere, proprio come accade per il codice penale militare, una duplice previsione legislativa anche in riferimento alla disciplina.

Dovrebbe, cioé, operare un regolamento di disciplina militare di pace ed un regolamento di disciplina militare di guerra.

Il primo si dovrebbe informare ai risultati raggiunti dalla dottrina più autorevole, cui si è inteso aderire, ed in particolare a quella che ha sostenuto la necessità di prevedere per le situazioni giuridiche dei militari una **garanzia equivalente** a quelle degli altri cittadini; mentre il secondo, proprio a causa dell'eccezionalità e della provvisorietà della sua applicazione, potrebbe contenere deroghe implicite o esplicite alla tutela dei diritti fondamentali tese ad una più immediata e pronta gestione della macchina bellica.

In definitiva, dalle riflessioni svolte è emerso come la normativa che riguarda le sanzioni disciplinari di Corpo andrebbe prevista in un ipotetico regolamento di disciplina militare di pace (r.d.m.p.), adottato con legge ordinaria, che garantisca, insieme all'efficienza e al controllo dell'amministrazione della difesa, anche il rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

Il vigore di tale regolamento, insieme a quello attuativo della rappresentanza militare, dovrebbe sospendersi solo a decorrere dalla dichiarazione dello stato di guerra deliberata dalle Camere ai sensi dell'art. 78 della Costituzione.

NOTE AL CAPITOLO 5

1. Confronta l'art. 8 della legge di principio n. 382/1978.

2. In tal senso si è parlato di "categorie di soggetti che versano in situazione economico sociale tipica" (cfr. da ultimo Scognamiglio R., *Diritto del lavoro*, parte generale, Cacucci, Bari, 1980, pag. 199.

3. Si veda quanto detto a proposito delle infrazioni disciplinari punibili con la consegna semplice. Si confrontino, inoltre, le riflessioni svolte alla fine del paragrafo sulle istanze e i ricorsi in fine al cap. IV.

4. Anche nel caso del "sindacato" militare, quindi, esso avrebbe una funzione al di sopra delle parti. Si pensi ai sindacati degli impiegati civili dello Stato.

5. Tale possibilità sembra sia stata già intravista dal legislatore di principio e da quello regolamentare, al II comma dell'art. 4 della legge 382/1978 e all'art 4 del d.P.R. 545/1986 in cui si parla rispettivamente di "... senso di responsabilità e consapevole partecipazione ..." e di "... consapevole adempimento dei doveri ...". Non sono infrequenti i casi in cui singoli settori dell'amministrazione della difesa (es. Carabinieri, Corpi speciali dell'Esercito, Guardia di Finanza, ecc.) avanzano proposte, volte a rendere più efficiente e produttivo il loro operato, che restano lettera morta perché chi le propone non ha gli strumenti per portarle all'attenzione della collettività.

6. E' giusto il caso di far rilevare come forme illegittime di esercizio del diritto di libertà sindacale sarebbero sicuramente represse con l'applicazione del disposto del codice penale militare di pace. Si consideri, inoltre, che si potrebbe sempre prevedere una legge appropriata del tipo di quella che regolamenta i servizi

pubblici essenziali (146/1990) per impedire che l'esercizio della predetta libertà possa mettere in pericolo la conservazione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico (beni di interesse generale e degni di maggior tutela).

7. Confronta anche l'art. 8, 18 e 19 della legge 382/1978. Nel senso di cui nel testo cfr., Balduzzi, *op. cit. pag. 187*,. L'autore pone, altresì, in evidenza come tale funzione sostitutoria sia stata dichiarata apertamente nelle relazioni di maggioranza presentate alla Camera dei deputati nel corso del dibattito parlamentare sulla legge 382/1978 (Atti Camera, VII leg., n. 407-526-625-A). Parimenti, parla di "residuo di libertà sindacale" S. Riondato, *Il nuovo ordinamento cit.*, pag. 233. A giudizio di chi scrive, la scelta del termine "rappresentanza" è più che mai sintomatica delle tendenze predette. L'uso della parola "sindacato" avrebbe fatto pensare a delle funzioni che, in effetti, non sono state riconosciute alla rappresentanza militare la quale, allo stato attuale, non può effettuare alcuna attività di controllo attivo e di tipo negoziale.

8. Di seguito definito R.A.R.M. (d.P.R. 4.11.1979, n. 691 su G.U. n. 11 del 12.1.1980). Esso disciplina i doveri dei singoli delegati e l'attività di propaganda. Con D.M. 5.10.1985 (in G.U. n. 259 del 4.11.1985) è stato adottato il Regolamento interno per l'organizzazione ed il funzionamento della rappresentanza militare (di seguito definito R.I.R.M.). E' giusto il caso di far rilevare che, secondo il parere del Consiglio di Stato, quest'ultimo è gerarchicamente subordinato al R.A.R.M..

9. Confronta G. Mazzi in *Il nuovo ordinamento cit.*, pag. 462, il quale richiama, inoltre, il contenuto dell'art. 1, II comma, R.A.R.M., riportato nel testo tra le virgolette.

10. Si veda quanto detto in precedenza a proposito della riserva di legge relativa.

11. Questo tipo di sillogismo è un ragionamento logico – deduttivo in cui è taciuta una delle premesse.

12. In tal senso G. Mazzi, *Il nuovo ordinamento cit.*, pag. 462, il quale pone in evidenza come nel passaggio dalla legge di principio al regolamento di attuazione della disciplina militare, l'attività delle rappresentanze militari è stata delimitata, enfatizzando piuttosto il suo ruolo di "fonte di responsabiltà disciplinari". Basti pensare che i punti da 45 a 55 dell'allegato C al Regolamento di disciplina (comportamenti che possono essere puniti con la consegna di rigore) riguardano tutti la rappresentanza.

13. I casi nei quali permane tale divieto sono fissati nell'art. 5, III comma, della legge 382/1978 da cui si deduce, in combinato disposto con l'art. 8 citato, l'impossibilità di svolgere attività sindacale, per i militari di leva e in servizio temporaneo, nel caso in cui gli stessi svolgano attività di servizio, siano in luoghi militari o comunque destinati al servizio, indossino l'uniforme, si qualifichino, in relazione ai compiti di servizio, come militari o si rivolgano ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali; praticamente, quasi sempre.

14. Si citano a titolo esemplificativo i casi della Germania, della Svezia, della Norvegia e della Danimarca ma anche quelli del Lussemburgo, del Belgio e dell'Olanda. Si confronti, inoltre, quanto detto in fine al presente capitolo.

15. Si confronti a tal proposito il documento del 1 marzo 1995 che raccoglie il contenuto della Conferenza Stampa tenuta a Roma, nella stessa data, dall'associazione "Unarma". In esso vengono brevemente riassunte le iniziative più importanti intraprese in materia di riconoscimento del diritto sindacale nelle Forze armate dalla stessa "Unarma", dall'associazione "Solidarietà, Diritto e Progresso", dal "Giornale dei Militari" e dall'associazione "Il Centro".

16. Si vedano ad esempio l'art. 20 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo firmata a New York il 10.12.1948, l'art. 5 della Carta Sociale Europea, l'art. 2 della Convenzione OIL n. 87 del 1948 e l'art. 4 della n. 98 del 1949, la legge 23.03.1958, n. 367 di ratifica delle stesse, l'art. 11 della Convenzione per la

Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo approvata a Roma il 4.11.1950 e la risoluzione del Parlamento europeo assunta a Strasburgo il 12.4.1984.

17. Si vuole sottolineare come tali convenzioni non mettano in discussione l'esistenza di un tale diritto, lasciando un certo margine agli Stati contraenti solo in relazione all'estensione e alle modalità di esercizio di questo diritto, a causa delle particolarità dei vari ordinamenti.

18. Previsto all'art. 20, III comma, legge 382/1978.

19. Si consideri l'art. 12, II comma, del R.A.R.M., secondo cui "tutte le operazioni inerenti le rappresentanze militari sono svolte dal personale "per motivi di servizio"" (cfr. anche l'art. 13, I comma, del R.I.R.M. – regolamento interno della rappresentanza militare).

20. Tale specificazione temporale è stata aggiunta dal d.P.R. 136/1986 in commento nelle pagine che seguono.

21. Vedi G. Mazzi, *Il nuovo ordinamento cit.*, pag. 464.

22. Per fare un esempio meglio comprensibile si immagini la situazione in cui un generale disponga ordini in un certo senso ed un colonnello, nell'eseguirli, ne stravolga la finalità. Si ricorda, infatti, che la legge 382/1978 è legge sia in senso formale sia in senso sostanziale, avendo il valore normativo che lo Stato riconosce alle leggi ordinarie. I decreti del Presidente della Repubblica con i quali sono stati approvati il R.A.R.M. e il R.d.M. sono leggi solo in senso sostanziale (per tale distinzione vedi più ampiamente negli allegati).

23. Non è prevista una specifica sanzione per la violazione del dovere di concordare con gli organi rappresentativi di appartenenza il trasferimento ad altra sede di delegati, quando vi possa essere pregiudizio per l'esercizio del mandato (art. 20, II comma, legge 382/78); né per la violazione del dovere di mettere i membri dei consigli di rappresentanza in condizione di espletare le funzioni per le quali sono stati eletti e di garantirgli il tempo che si renda necessario, fatte salve le esigenze operative e quelle di servizio non altrimenti assolvibili (art. 12, par. 4, R.A.R.M.). A dire il vero, il punto 50 dell'allegato C, R.d.M., prevede, tra le infrazioni punibili con la consegna di rigore, "gli atti diretti a condizionare l'esercizio del mandato dei componenti degli organi di rappresentanza militare". Tale formula, assai vaga e generica, andrebbe, però, meglio specificata.

24. Sulla natura di tale provvedimento non sembra vi siano dubbi in quanto lo stesso segue procedimenti analoghi a quelli previsti in campo disciplinare. La censura viene riportata nel verbale della seduta e notificata per iscritto all'interessato, che non sembra possa promuovere reclamo contro la stessa.

25. Si vedano gli artt. 3 e 9 della legge 382/1978 in relazione con gli artt. 3 e 21 della Costituzione.

26. Per la precisione alcune modifiche, del tutto secondarie, sono state apportate anche dalla legge 520/1992.

27. La tabella prevede un certo numero di rappresentanti per ciascuna delle categorie di militari previste all'art. 3 del R.A.R.M..

28. Sarebbe, forse, stato più opportuno (e non solo dal punto di vista sistematico) inserirla nell'art. 33 che si occupa in maniera specifica delle riunioni degli organi di rappresentanza.

29. Ciò si evince, come si ripete, anche dalle numerose ipotesi di punibilità del delegato nell'esercizio del suo mandato e previste ai punti dal 45 al 55 dell'allegato C del R.d.M.. Risulta, inoltre, imprecisa l'espressione "non *sottrae* i delegati ai diritti" la quale fa capire come l'aggiunta della parola "diritti" sia stata operata nel contesto di una norma che si occupa dei limiti del mandato senza voler incidere seriamente su questi ultimi.

30. Tabelle A e B allegate al Regolamento.

31. A ciò si aggiunga la circostanza, anch'essa di introduzione successiva, per cui tali elezioni sono indette dai vari comandi: comandanti delle unità di base, Alti comandi periferici, Stati maggiori di Forza armata e comandi generali (art. 15 ultimo comma). Dello stesso tenore sono le modifiche introdotte alle norme di cui agli articoli 23, IV comma, – 24, ultimo comma – 26, VIII e IX comma – 28, X comma, nelle quali si nota la preoccupazione di garantire ai vari comandi il controllo sulle attività di rappresentanza.

32. Nel senso di un allargamento delle categorie dei potenziali eleggibili va interpretata la soppressione del punto g, dell'articolo in esame, il quale impediva l'elezione degli incapaci di leggere e scrivere. Pur riconoscendo la validità di tali militari se impiegati in altri settori dell'amministrazione della difesa non si capisce quale garanzie di rappresentatività possano offrire ai loro elettori. La contraddizione di questo precetto appare tanto più evidente se lo stesso viene letto alla luce del punto b, dell'art. 16 il quale esclude gli analfabeti dall'incarico di scrutatore nelle elezioni sulla rappresentanza.

33. Con le uniche limitazioni imposte dal divieto di trattare argomenti di carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione. A giudizio di chi scrive, risulta alquanto difficile che l'attività di propaganda possa travalicare tali limiti in considerazione della ristrettezza delle materie di cui si può occupare l'organo di rappresentanza. Queste limitate competenze sono state, pedissequamente, ribadite dal legislatore del 1986 che all'art. 25 ha aggiunto, sia al terzo che al quarto comma, l'espressione: "materie di competenza della rappresentanza" con riferimento alla natura e all'iniziativa dell'attività dei Co.i.r. e Co.ce.r..

34. Detto articolo così recita: "Tutte le operazioni inerenti le rappresentanze militari sono svolte dal personale *"per motivi di servizio"*" (corsivo nostro).

35. Tali insistenze sembrano aver sortito effetti poco rilevanti come, ad esempio, quello di eliminare il divieto di divulgazione delle delibere solo per i Co.ce.r. (art. 4, d.P.R. 520/1992) nonostante, già da tempo, fosse stato messo in discussione l'intero contenuto dell'ultimo comma dell'art. 37, che vieta a tutti i militari la divulgazione delle delibere medesime.

36. Nella stessa direzione è, forse, l'innovazione introdotta al primo comma del medesimo articolo che ha esteso, anche ai militari in servizio di leva, l'annotazione sui fogli matricolari della nomina a membro di organo della rappresentanza.

37. Corte Cost.le 2 maggio 1985, n. 126, in Rass. giust. mil., 1985, pag. 283.

38. Balduzzi, *op. cit*, pagg. 168 ss., il quale offre un quadro esauriente anche degli orientamenti precedenti. S. Riondato, *op. cit.*, pag. 235, nota 10.

39. Balduzzi, *op. cit.*, pag. 171 fa, inoltre, notare come questo "orientamento è senza dubbio il più interessante, quello che più rompe con la tradizione di separazione e malintesa "specialità" dell'ordinamento militare e che pertanto sembra meglio fare applicazione dell'art. 52, III comma". Confronta le sentenze riportate al cap. 3 par. 5, tutte successive a quella in commento e che manifestano una analoga tendenza di apertura dell'ordinamento militare ai principi costituzionali.

40. La Corte Cost.le così si esprime: "sarebbe vano ravvisare l'oggettività giuridica del reato nella garanzia della libertà di decisione dell'autorità militare, che sarebbe particolarmente insidiata dalle forme di manifestazione collettiva del pensiero, attesoché tale insidia non può senza pretestuosità (connessa ad autoritarismo) ravvisarsi al di fuori della ipotesi di pericolosità concreta.".

41. Corte Cost.le 11.2.1982 n. 30 in Foro It., 1982, I, 1240.

42. Corsivo nostro. Corte Cost.le sentenza n. 120 dell'8 luglio 1957, in Giust. pen., 1957, I, 398. Nello stesso senso si è espressa la Corte il 27 febbraio 1973, con sentenza n. 15, in Giur. cost., 1973, I, 79.

43. Confronta Riondato S., *op. cit.*, pag. 235, nota 10, in cui si riportano le seguenti sentenze: T.S.M., 21.11.1978, in Rass. giust. mil., 1979, 153; T.S.M., 25.6.1976, in Mass. giur. T.S.M., a cura di Scandurra, Roma, 1978, 607; T.S.M. 23.1.1976 in Giust. pen., 1977, II, 435; T.S.M. 23.1.1976, in Giust. pen., 1976, II, 169; T.S.M. 6.5.1975 in Rass. giust. mil., 1976, 35.

44. Confronta G. Mazzi, *op. cit.*, pag. 463.

45. Confronta gli atti del Convegno: *Diritti associativi e libertà sindacali per gli operatori delle Forze Armate e delle Forze dell'Ordine "L'Italia nel contesto europeo"* tenutosi a Roma presso l'Hotel Quirinale il 24.06.2000.

46. Pubblicato sulla G.U. del 27 maggio 1995, Serie generale n. 122, Supplemento ordinario.

47. Parola dal significato più ampio rispetto al passato, ma volutamente distinta, nel decreto, dall'espressione "contrattazione", funzione riconosciuta per i sindacati delle Forze di Polizia ad ordinamento civile.

48. Ad esempio, tutte quelle problematiche la cui soluzione non influisce direttamente sull'esistenza di un diritto soggettivo del militare, in quanto, nel perseguire finalità di carattere pubblico, degrada tale diritto ad interesse legittimo. In altri termini, l'amministrazione della difesa non è tenuta a interpellare il militare circa la sua volontà di svolgere servizio di ordine pubblico; potrà, al limite, chiedergli dei consigli, frutto dell'esperienza, per rendere tale servizio il più efficiente possibile.

49. La tutela dei diritti fondamentali della persona (libertà e dignità), il trattamento economico, le modalità di condurre l'addestramento se siano contrarie o ledano i diritti fondamentali, i trasferimenti, l'organizzazione ecc..

50. Il R.A.R.M. prevede che le conclusioni cui pervengono i Co.ba.r., i Co.i.r. e il Co.ce.r. vadano presentate, rispettivamente, al comandante dell'unità di base corrispondente, all'alto comando corrispondente e al Capo di Stato Maggiore della Difesa. Solo quando quest'ultimo non risponde entro il termine previsto e il Co.ce.r. ritiene che la questione sia meritevole di ulteriore esame, essa viene portata all'attenzione del Ministro della Difesa. In questo senso, hanno rilevanza le riflessioni più avanti svolte a proposito della istituzione del Commissario Parlamentare alle FF. AA..

51. Vedi in particolare i punti 47, 48 e 49 dell'allegato C del Regolamento di disciplina militare.

52. Vedi sopra sentenza n. 126/1985.

53. G. Riccio in, *Ordinamento militare e processo penale. Profili di teoria generale*, Napoli, 1983, nota a pag. 13. Ad ogni modo occorre far rilevare che la nostra legislazione ha operato un decisivo passo in avanti, anche in tale ambito, dando un esempio di grande civiltà e di rispetto per la vita umana; la legge 13 ottobre 1994 n. 589, abolendo l'art. 241 del c.p.m.g., ha soppresso la previsione della pena di morte sostituendola con la pena massima prevista dal codice penale.

54. Emmanuel Levinas, cit. in S. Cotta, *La questione della pace*, in Dir. soc., 1985, pagg. 231 – 232.

CAPITOLO VI

6.1 Diritti proclamati e diritti realizzati. Proposte per un'amministrazione della difesa realmente ispirata ai principi costituzionali. ... segue a) Il Commissario Parlamentare alle Forze Armate.

L'analisi condotta fino ad ora ha posto in evidenza come molti dei principi che sono alla base del nostro ordinamento democratico e consacrati nella Carta Costituzionale trovino difficoltà ad essere tradotti in precetti di legge chiari che impongano il rispetto delle libertà fondamentali dei militari.

E' senz'altro vero, poi, che la legislazione che si occupa della materia militare ha modificato l'impostazione di fondo su cui era improntata la vita del consorzio militare. Anche la giurisprudenza (soprattutto quella costituzionale) ha dato un grosso contributo e una spinta decisiva al superamento di anacronistiche posizioni ed in particolare del concetto di separatezza dell'ordinamento militare.

Oggi più che mai, la nostra società sembra stia vivendo una nuova rinascita attraverso la lenta e faticosa progettazione di nuovi modelli civili e sociali.

L'opera svolta dalla magistratura è davanti agli occhi di tutti insieme agli applausi di chi sente realizzata una sorta di rivincita del cittadino e alle critiche di coloro che, pur non condannando l'operato dei giudici, avvertono la necessità che le basi della futura democrazia siano gettate su fondamenta più salde: sulla legge, espressione della volontà del popolo sovrano.

Abbiamo visto come problema urgente non sia tanto la proclamazione di certi diritti quanto il loro effettivo godimento e la loro realizzazione.

Perciò, in occasione dell'importante periodo di transizione che stiamo vivendo, va seriamente presa in considerazione l'ipotesi di un ripensamento dei rapporti tra l'Istituzione militare e quella civile, sempre nel rispetto delle funzioni e dei ruoli propri di ciascuna.

Prima dell'attività svolta dai giudici viene, però, quella del Parlamento il quale

è preposto a garantire l'attuazione del dettato costituzionale, la presenza della società civile nelle Istituzioni e le nuove prospettive e traguardi che la stessa è chiamata a conquistare (1).

Nel realizzare questo raccordo e l'intento che la Costituzione si era proposto quando ha previsto la necessità che l'ordinamento delle Forze armate si informi allo "spirito democratico" della Repubblica **c'è bisogno di norme di legge chiare e precise.**

Il dovere di uno Stato consiste nel dotare la comunità nazionale di una organizzazione di "difesa sociale" in grado di adeguarsi al mutare dei fenomeni e delle realtà che la società esprime. Come vedremo nelle pagine che seguono, ciò non costituisce una novità per le Forze armate.

... segue a) Il Commissario parlamentare alle Forze armate.

In passato, si era già proposta l'istituzione di un organismo che potesse garantire l'informarsi dell'ordinamento militare allo spirito democratico della Repubblica (2). Tale organismo venne individuato in una figura di nuova creazione: il Commissario Parlamentare alle Forze Armate (3). Nella mente di coloro che volevano introdurre tale nuovo organo, esso avrebbe dovuto contribuire all'esercizio continuativo del controllo del Parlamento (espressione e sede della volontà popolare) nel settore della Difesa al fine di garantire che l'ordinamento militare si informasse allo spirito democratico della Repubblica (art. 1). Il Commissario avrebbe dovuto rappresentare un organo strettamente parlamentare e del tutto indipendente dall'esecutivo. Secondo gli ispiratori di tale riforma il governo, infatti, non potrebbe condizionarne l'attività né potrebbe procedere alla sua nomina; ciò discenderebbe dal fatto per cui il Commissario sarebbe destinato a svolgere le sue indagini nei confronti dell'amministrazione dipendente dal governo. E' ovvio come debba considerarsi prioritaria la sua indipendenza dal medesimo, in ossequio al noto principio di separazione dei poteri.

Tra i compiti principali di tale Commissario, oltre al controllo circa l'adeguamento dell'ordinamento militare a quello costituzionale, si evidenziano quello di assicurare che non si verifichino attentati all'ordine democratico e che siano rispettati i diritti fondamentali degli appartenenti alle Forze armate.

Per permettere al Commissario di svolgere queste funzioni si pensò di prevedere in capo allo stesso **"il diritto di informazione nel settore delle Forze Armate"** che si sarebbe dovuto manifestare, sempre a mente della proposta di legge in esame, attraverso la possibilità di effettuare ispezioni, richieste di esibizione di documenti e facoltà di interrogare i militari (art. 4).

Di particolare interesse risulta la facoltà concessa a tale Commissario di agire d'ufficio o su ricorso dei militari per tutte le questioni attinenti al trattamento economico ed ai diritti sociali.

Un progetto veramente ambizioso, un'iniziativa lodevole e di sicuro interesse per tutti coloro che, incardinati nella struttura dell'amministrazione della Difesa, hanno interesse acchè nella stessa siano effettivamente realizzati e fatti rispettare i diritti consacrati nella Carta Costituzionale.

Il Commissario predetto, quando riscontri attività delle Forze armate o di singoli appartenenti, che possano costituire minaccia per il regolare funzionamento delle Istituzioni democratiche, avrebbe l'obbligo di darne comunicazione agli altri organi istituzionali ed in particolare, oltre all'esecutivo, al Parlamento e alla magistratura. E' comunque suo compito trasmettere agli stessi rapporti annuali **(4)**.

E' ovvio che la realizzazione di una proposta del genere ha bisogno di essere inserita in un più ampio contesto di riforma: l'introduzione del Commissario comporterebbe la modifica di molte norme dei codici militari, della legge di principio e del regolamento di disciplina **(5)**.

Ma questo non è cosa impossibile da realizzarsi.

Negli anni in cui fu proposta l'introduzione di tale figura, segnati da una forte instabilità politica e istituzionale e da profonde contrapposizioni, nazionali, internazionali e mondiali, i tempi e la società non erano forse maturi per un passo così impegnativo.

Le Forze armate ricoprivano un ruolo ben preciso all'interno di scenari di tensione, interni ed esterni, che le vedevano impegnate nella difesa contro il rischio di attacchi provenienti da oltre confine e garanti dell'ordine interno minacciato da pericolose trame eversive.

Allo stato attuale la situazione appare diversa.

Mutato il panorama internazionale si impone una ristrutturazione in senso restrittivo dello strumento disciplinare militare. Lo sforzo di tutti coloro che sono impegnati nell'amministrazione della difesa, inoltre, deve essere sempre di più nel senso di un adeguamento dell'ordinamento militare a quello costituzionale, nella consapevolezza che è più che mai viva "la generale tendenza al maggiore possibile avvicinamento dei diritti del cittadino militare a quelli del cittadino che tale non è" (6).

Permane, peraltro, una sorta di disagio psicologico, determinato essenzialmente dall'assenza di chiari punti di riferimento sul futuro delle Forze armate, nel quadro dell'effettivo sviluppo del nuovo modello di difesa, del quale sono definite le linee essenziali, ma sulla cui attuazione in termini di tempi e modalità non vi è alcuna certezza (7).

Tale disagio va rimosso. Occorre, a tal fine, una volontà legislativa chiara e precisa che spinga verso la realizzazione delle proposte suddette sulla considerazione che il tono morale e disciplinare si rafforza soltanto in un'organizzazione militare professionalmente e tecnicamente preparata, in grado di assolvere i propri compiti istituzionali, con il dovuto sostegno dell'opinione pubblica.

Questi presupposti sono indispensabili affinché tutti possano sentirsi tutelati nei propri diritti e nelle proprie aspirazioni, contribuendo alla creazione di un ambiente sereno e fattivo sotto ogni profilo.

6.2 Osservazioni conclusive in merito alle conseguenze della discrezionalità non ponderata sull'indole umana.

Come fanalino di coda di questo scritto abbiamo inteso porre delle argomentazioni che, apparentemente poco attinenti con la materia trattata, a giudizio di chi scrive rivestono, invece, un'importanza non trascurabile.

Lo spunto per indagare il comportamento imposto all'uomo dalla sua "indole" quando si trova in determinate situazioni, ci è stato offerto dalle seguenti considerazioni:

a) innanzitutto, dalle relazioni consultate relative all'ultimo decennio sullo stato della disciplina militare presentate, entro il 31 dicembre di ogni

anno al Parlamento – ai sensi dell'art. 24 della legge 382/1978 – dal Ministro delle Difesa, è emersa una notevole discrepanza tra il numero di infrazioni per le quali si è ritenuto opportuno procedere all'inflizione della consegna semplice e quello delle medesime per le quali si è proceduto ad irrogare la consegna di rigore. Si è scelto di riportare i dati dei soli anni 1992 e 1993 in quanto sono risultati i più rappresentativi della media dei valori rilevati nel periodo di riferimento **(8)**.

Nel 1992 su un totale di 177.045 violazioni disciplinari rilevate sui militari (9) dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, solo 11.617 sono state punite con il rimprovero, 18.329 con la consegna di rigore e ben 147.099 con la consegna semplice (oltre l'83% del totale).

Nell'anno 1993 su un totale di 183.743 violazioni disciplinari come sopra rilevate, solo 8.674 sono state punite con il rimprovero, 21.817 con la consegna di rigore e ben 153.252 con la consegna semplice (anche in questo caso, oltre l'83% del totale) **(10)**.

b) Inoltre, come abbiamo esaustivamente visto nelle pagine che precedono, i casi per i quali si può procedere all'inflizione della consegna semplice (al contrario di quelli censurabili con la consegna di rigore) non sono sufficientemente specificati; in particolare, manca una tipizzazione delle infrazioni (in violazione del principio di legalità e di tassatività dell'illecito).

Allora, ci si domanda: tale discrepanza numerica è solo il risultato di una diversa gravità delle infrazioni commesse o c'è dell'altro?

In buona sostanza, chi scrive vuole qui, brevemente, indagare quali possano essere gli effetti che ha il potere discrezionale sul detentore dello stesso senza avere, però, la pretesa di affermare delle verità generali ed adattabili a qualsiasi circostanza.

A dire il vero, l'impresa non è stata eccessivamente difficoltosa in quanto tale settore di indagine non è permeato da una dottrina, una giurisprudenza ed un legislatore, spesso in disaccordo tra di loro (come abbiamo visto nelle pagine precedenti) ma "solo" da esperti in fenomeni di psicologia sociale, per lo più concordi nelle loro teorie.

Essi, infatti, convengono nel riconoscere una certa influenza esercitata dal

potere su chi lo detiene il quale "cerca di cambiare gli altri, ma in realtà non fa altro che cambiare se stesso".

Allo scopo di avvalorare l'affermazione appena fatta vi proponiamo lo studio effettuato nel corso di un esperimento che aveva lo scopo di far luce su alcuni pregiudizi sulla vita nelle carceri (11). Con l'esperimento si intendeva fare chiarezza sulle motivazioni di alcuni fenomeni allarmanti che, sempre più di frequente, si registravano all'interno delle carceri americane: il trattamento brutale dei prigionieri da parte delle guardie e gli attacchi subiti da questi da parte dei prigionieri.

I ricercatori, con l'aiuto di studenti universitari, si proposero di effettuare tale esperimento in quanto non condividevano l'opinione secondo cui gli episodi di violenza e crudeltà fossero motivati solamente dalla durezza del regime carcerario, dal carattere belligerante dei detenuti e dall'influenza negativa che essi avevano sull'indole delle guardie.

In buona sostanza i ricercatori pensavano che la causa di quelle violenze non fosse rintracciabile nei singoli individui, bensì negli effetti che aveva la situazione sull'indole umana.

Essi erano, infatti, convinti che "in circostanze analoghe, anche la più umana delle persone può diventare una bestia".

Proprio per ossequiare questa convinzione, la scelta dei soggetti dell'esperimento ricadde su degli studenti, in quanto la loro esperienza di vita differisce molto da quella dei criminali professionisti.

Il problema da chiarire, quindi, era il seguente: una situazione assai vicina al vero riuscirà a corrompere dei normali studenti universitari?

Vedremo che le particolari conclusioni cui si giunse – per l'importanza di argomentazioni addotte e per gli apporti che esse diedero alla ricerca sociale successiva – straripareno dagli originali argini di indagine (le carceri americane) per investire tutte quelle situazioni in cui si esprime la personalità dell'essere umano che gestisca un qualsiasi potere discrezionale (piccolo o grande che sia).

Gli studenti aderirono volontariamente all'esperienza di riprodurre, a tutti gli

effetti, una situazione carceriaria tipica; alcuni in qualità di carcerati ed altri come carcerieri.

Gli effetti prodotti dall'assegnazione di grandissimo potere coercitivo agli studenti, cui era stato attribuito il ruolo di carcerieri, merita una particolare attenzione.

L'esperimento consentiva a costoro di fare uso, con estrema libertà e senza limiti imposti per regolamento, di metodi idonei a mantenere l'ordine nella finta prigione.

I risultati si rivelarono particolarmente interessanti. In ogni caso le guardie **fecero la scelta di ricorrere all'abuso.**

Il dialogo avveniva esclusivamente sotto forma di ordini e gli scambi verbali avevano sempre un tono impersonale. Man mano che il tempo passava, il comportamento ingiurioso delle guardie si accentuava e tendeva a persistere anche quando i prigionieri cessavano di reagire.

Il vero regolamento carcerario, cui si faceva riferimento durante tutto l'esperimento, prevedeva che in casi di disordine oppure al fine di prevenire fughe (dovute alla rimozione delle barre) si potesse brandire quest'ultime con il manganello in dotazione. Ebbene, una guardia, inconsapevole di essere osservata, fu scorta a brandire con il manganello il recinto interno della prigione fin dalle prime ore del mattino, mentre i prigionieri dormivano.

Un'altra guardia cacciò un prigioniero nella cella d'isolamento (uno sgabuzzino) e cercò di tenervelo un'intera notte, nascondendo l'informazione agli sperimentatori che egli riteneva troppo teneri verso i prigionieri.

Molte delle guardie accettarono di fare lo straordinario gratis e si risentirono del fatto che l'esperimento venne interrotto anzitempo; dopo soli sei giorni, infatti, in seguito a considerazioni umanitarie, si reputò opportuno porre fine allo stesso.

Le conclusioni cui si giunse furono che questi individui, altrimenti per bene e di temperamento pacifico, una volta investiti di un grosso potere discrezionale e di coercizione, si erano trasformati "in tiranni inumani e mostravano di goderne".

A questo punto sorge spontaneo un quesito: perché le guardie dell'esperimento subirono l'influenza brutalizzante delle circostanze?

La risposta al presente interrogativo può essere ricercata nei risultati raggiunti dagli studi di Lord Acton, secondo il quale "il potere tende a corrompere, ed il potere assoluto tende a corrompere in modo assoluto".

Si può concludere con la considerazione di chi ha affermato che "il meccanismo istituzionale per quanto possa essere moralmente ineccepibile e realmente democratico, finisce col non operare nella direzione auspicata quando pone un potere eccessivo nelle mani di pochi individui. E non molti sono gli uomini, per intelligenti e moralmente onesti che siano, in grado di preservare intatta la propria umanità e il retto discernimento in una posizione di potere.

Il "cesarismo" (dei politici, dei giudici, dei militari ecc.) è una malattia nel senso letterale della parola, è un male della società" **che proviene dal cuore dell'uomo** e "che annienta gli altri individui, vittime dell'autoritarismo di pochi privilegiati" **(12)**.

Tornando all'ambito delle problematiche affrontate nel presente lavoro va pienamente condiviso il pensiero di chi ha posto in evidenza come "per la maggior parte dei giovani il servizio militare costituisce la più grande esperienza di socializzazione dopo la scuola ed ancora di più, **il primo impatto con lo Stato**, con la sua organizzazione e con il suo modo di operare. Se ha un senso quanto è stato autorevolmente affermato, che la disciplina militare è istruzione formazione, tale significato non è nella riproposizione di teorie educative in cui l'autoritarismo sia fine a se stesso e sganciato dai fini concreti percepibili dall'educando; al contrario, l'affermazione ha un senso dalla parte dell'organizzazione militare, trasformandosi nella necessità che essa sia credibile, collegata con la società civile, e che ne sia visibile **l'ispirazione e la fedeltà ai valori della Costituzione" (13).**

Gli argomenti addotti a sostegno della necessità di una disciplina militare ferrea, anche in tempo di pace, consistono nel rilievo secondo il quale occorrerebbe mantenere salda la stessa "già in tempo di pace per poter difendere efficacemente all'occorrenza, anche tenuto conto dei fatti bellici contemporanei, che non consentirebbe di sviluppare il morale dei soldati dopo l'inizio della guerra. Il rilievo giuridico è, come si vede, piuttosto modesto; nè d'altra parte è oggi pacifico, nella sociologia e psicologia militare, che il soldato il cui *status* subisca già in tempo di pace deroghe più rilevanti sia anche quello più motivato e determinato" **(14)**.

Da altro punto di vista, certamente più autorevole, è stato osservato come "Formulando fattispecie generiche ed oscure, prive di tassatività o di determinatezza, magari retroattive e prive di offensività, quale vantaggio potrebbe mai venire al servizio, alla disciplina, all'ordine e all'efficienza delle Forze Armate in funzione della difesa della Patria? Nessuna certamente: mentre il militare di cui sono garantite le libertà fondamentali e la dignità della persona (e il principio di legalità e di offensività **(15)** le garantisce), sarà non solo più convinto ed efficiente ma, se dovrà difendere la Patria, saprà di combattere per la difesa della civiltà" **(16)**.

Ecco il perchè della necessità di leggi che proteggano i diritti di tutti e di sedi istituzionali nelle quali possano serenamente confrontarsi le esigenze e ricercarsi le soluzioni adeguate.

Insieme allo Stato viene l'uomo.

POSTILLA

Il nostro lavoro si potrebbe considerare concluso ma con il riferimento all'uomo non si può sottacere un'ultima breve digressione dal tema principale, che si atteggia come il necessario coronamento di tutte le problematiche trattate nel corso del pagine precedenti. Tale conclusione, perciò, va letta con notevole attenzione.

Essa se fosse stata inserita in premessa, a giudizio di chi scrive, sarebbe risultata fuorviante o di ostacolo alla prosecuzione. Non ci si aspetta che venga condivisa da tutti ma solo che venga rispettata.

Come sosteneva Giolitti **le leggi si applicano ai nemici e si interpretano per gli amici.**

In altre parole, è facile trovare il modo di aggirare le prescrizioni di una legge. Perciò, chi pensa che con l'introduzione del Commissario Parlamentare alle Forze armate e del Regolamento di disciplina militare di Pace (R.D.M.P.), si riuscirebbe ad evitare che le leggi si continuino ad interpretare in modo parziale, **è certamente in errore.**

Semmai si potranno porre solo dei *paletti* affinché si instaurino dei rapporti di "amicizia" in verticale all'interno di una gerarchia di persone o di istituzioni. Ma

affinché tali *paletti* non si riducono, per i soliti noti, a fragili lacciuoli che vanno ad aggiungersi alle oltre centomila leggi che affliggono il nostro Paese, bisogna che tutti noi ci sforziamo di convogliare le nostre legittime rivendicazioni verso altre vie: pregiudiziale a qualsiasi rinnovamento vi è il recupero di quelli che i militari hanno chiamato "senso dell'onore" **(17)** e i laici chiamano "coscienza", i quali rappresentano i valori più veri della condizione umana.

Indipendentemente da come ognuno lo voglia definire, qualsiasi rinnovamento dell'uomo si diparte dall'interno dell'uomo stesso.

Il singolare è stato usato di proposito per intendere l'uomo come modello di correttezza nelle piccole come nelle grandi cose, indipendentemente dall'esempio offerto dagli altri.

In altre parole sarebbe opportuno che ognuno di noi piuttosto di continuare a recitare con gli altri iniziasse a dialogare un pò con se stesso.

Solo così si riuscirà a riflettere sulla propria realtà e forse si scoprirà che se le cose non vanno per il verso giusto non dipende solo dalle "strutture", dalle leggi o dalle Istituzioni ma dall'egoismo di tutti, nessuno escluso **(18)**.

In pratica, il potere, piccolo o grande che sia, non va considerato come una sorta di corrispettivo all'interno della contrattazione della vita, ma lo strumento per compiere una missione sociale nella prospettiva del bene comune.

In buona sostanza, qualsiasi esercizio di potere, se è un atto dovuto, non può essere offerto né accettato come una sorta di corrispettivo anticipato dal quale ci si aspetta faccia seguito, necessariamente, la cessione di un servizio, ma va compiuto disinteressatamente. Se, invece, non è un atto dovuto non va compiuto affatto **(19)**.

In tal senso, si tenga bene in mente che un Commissario parlamentare alle Forze armate disposto a svendere i valori più veri e universali che ineriscono alla coscienza di ogni uomo non è un componente del sistema ma solo un accessorio; parimenti si dica in riferimento ad una rappresentanza militare con poteri contrattuali ma disposta a barattarli perché composta da individui privi del senso dell'onore, così come precedentemente spiegato in nota. Similmente, si dica per le sanzioni di corpo; per quanto possano essere tipizzate ci sarà sempre un margine di discrezionalità gestito da uomini.

Tutte le scelte dell'uomo, non ispirate alla prospettiva sopradetta, lo incastrano nel meccanismo perverso di una spirale caratterizzata dalle insoddisfazioni che, avvolgendolo sempre più sui propri interessi ed egoismi, lo rendono "schiavo" delle proprie passioni. Questa dipendenza dalle proprie passioni altro non è che un vano tentativo di esorcizzare la paura della morte e della sofferenza con il quale si ottiene solo l'indebolimento della volontà (spirito). Tale indebolimento spinge l'uomo a scendere a qualsiasi compromesso per non rinunciare al denaro e alla carriera, che costituiscono degli aspetti positivi se non diventano l'unica ragione di vita.

Sicuramente, chi si sforza di svincolarsi da queste forme di schiavitù si scoprirà non un ingenuo ma un uomo veramente libero **(20)**.

NOTE AL CAPITOLO 6

1. In altre parole, non si può sempre scomodare la Corte Costituzionale per rimediare all'inadempienza del legislatore al mandato conferitogli dal popolo ed aspettare dalla magistratura (anche di altri gradi) la soluzione a problemi così gravi. Anche perché la giustizia in Italia è lenta e costosa e molti preferiscono sacrificare i principi non potendo affrontare un onere eccessivo per le proprie finanze.

2. Cfr. la proposta di legge n. 269 del 21.10.1968 presentata dal Senatore Anderlini (Atti Senato V Legislatura) e, successivamente, le proposte di legge n. 1519 del 3.2.1971 (Atti Senato V Legislatura) e n. 472 del 13.7.1972 (Atti Camera VI Legislatura) entrambe del senatore Sema. Si noti come tali proposte sono tutte precedenti alla legge di principio del 1978, sintomo che le esigenze odierne erano già allora discusse e studiate. Ma forse i tempi non erano ancora maturi per una loro effettiva realizzazione.

3. Confronta De Vergottini G., *L'Ombudsman: esperienze e prospettive*, in Enciclopedia giuridica, 1988, pagg. 814 ss..

4. A nulla vale l'opinione di chi volesse vedere le competenze del Commissario realizzate nell'operato di altre figure già esistenti ed incardinate (funzionalmente, gerarchicamente e disciplinarmente) all'interno della stessa amministrazione: non si può, infatti, ritenere validamente applicato il principio di separazione dei poteri introdotto da Montesquie, se non viene osservato il carattere di terzietà dell'organo (Commissario) che ha in sé una sorta di "contropotere di bilanciamento" rispetto all'amministrazione.

5. In tal senso De Vergottini G., *op. cit.*, pag. 816 fa notare "due incongruenze, nel testo delle proposte, rispetto alle finalità dell'istituto. La prima sta nel non garantire la indipendenza del commissario anche dal Parlamento, condizione imprescindibile ove lo si voglia configurare come garante dei diritti... . La seconda sta nel configurare il commissario come fiduciario della maggioranza, agevolando quindi il ripetersi della situazione già nota a proposito delle commissioni di inchiesta, in cui le opposizioni, che sono maggiormente interessate a certe forme di indagine sull'attività dell'esecutivo, vengono di fatto condizionate dalla volontà della maggioranza di governo.". Per superare tale difficoltà sarebbe possibile prevedere la nomina del Commissario da parte del Presidente della Repubblica e la possibilità di revocarlo su votazione qualificata del Parlamento.

6. Corte Cost.le, sentenza n. 490 del 1989.
7. Cfr. la Relazione sullo stato del personale di leva ed in ferma di leva prolungata e sullo stato della disciplina militare presentata annualmente dal Ministro della Difesa (Atti Parlamentari Camera dei deputati).
8. Atti Parlamentari XI Legislatura, Camera dei deputati, doc. L. n. 2 ed Atti Parlamentari XII Legislatura, Camera dei deputati, doc. XXVI n. 1.
9. Allo scopo di fornire dati più possibili realistici, sono stati considerati tutti i militari alle armi all'inizio del periodo interessato più i militari che sono stati chiamati, nei dodici mesi, a prestare servizio per un totale nell'anno 1992 di 572.293 e nel 1993 di 601.011.
10. Riprendiamo qui la proposta di trasformare le consegne da pene detentive in pene pecuniarie con la seguente osservazione: se si considera una pena pecuniaria media di lire 100.000 per ogni infrazione, nel 1992 l'amministrazione della difesa avrebbe incassato la somma di lire 16.542.800.000 (100.000 x 165.428) e nel 1993 la somma di lire 17.506.900.000 (100.000 x 175.069) contribuendo a risanare il proprio bilancio. Un tale sistema offrirebbe parte dei mezzi necessari per la progettazione di un esercito di professionisti volontari adeguatamente retribuiti.
11. In K. J. Gergen – M. M. Gergen, *Psicologia sociale*, Il Mulino, 1993, pag. 345 ss., testo in uso presso la facoltà di Sociologia della Università di Roma "La Sapienza".
12. Maurizio de Tilla, *Riflessioni sulla giustizia*, in La Previdenza forense, 2 – 3, 1994, pag. 19.
13. Ritornano alla mente le parole dello storico romano, Tito Livio: "Saldo è lo Stato al quale si obbedisce volentieri".
14. Cfr. G. Harries-Jenkins, *Armed Forces and the Welfare societies*, in Balduzzi, *op. cit.*, nota 230, pag. 149. In proposito cfr. anche la nota riportata nel presente testo al cap. 4 par. 1 sul pensiero di J. Locke circa i diversi metodi educativi.
15. Di offensività si può parlare con riferimento al carattere intrinseco della condotta, nel senso della capacità offensiva di questa nei confronti di un determinato bene giuridico protetto.
16. E. Gallo, *Notiziario cit.*, pag. 30.
17. Inteso non in senso relativo e come prerogativa di una classe, perché comporterebbe il conformarsi dei membri della stessa ad uno stereotipo, ma in senso assoluto inteso come rendere conto e confrontarsi solo con la propria coscienza, sebbene a volte ciò comporti dei sacrifici materiali.
18. Si consideri, infatti, come le strutture, le leggi e le istituzioni rappresentano la parte statica della società, la cui unica parte dinamica è costituita dall'uomo, le aspirazioni del quale riempiono di senso e di significato ogni cosa.
19. La nozione di potere potrebbe far pensare alla sua forma più comune: quella che si realizza in chi, istituzionalmente, è dotato di alcune facoltà per il raggiungimento del bene collettivo. Ma come è stato accennato il "potere" nella sua accezione più vasta è detenuto anche da coloro che svolgono mansioni inferiori (cucinieri, casermieri, centralinisti, autisti, piantoni, ecc.). Le azioni non si giudicano in base al danno che arrecano alla società ma rispetto all'intenzione con la quale vengono poste in essere. Sarebbe troppo comodo. L'interessato nella valutazione del danno, proprio perché parte e controparte, non avrebbe problemi a darsi delle giustificazioni, soprattutto perché potrebbe costantemente individuare nell'azione di altri uomini danni ben più gravi per la società ed alimentare, così, la catena delle violazioni. Soprattutto in quegli ambienti in cui il collettivo si sovrappone all'individuale, la forma alla sostanza.
20. Si rifletta sui capitoli 5, 6 e 7 del Vangelo di Matteo. I valori in esso espressi sono stati riconosciuti anche dai non credenti come l'essenza più profonda dell'umanità e il punto di arrivo delle aspirazioni di ogni uomo. Allo stesso tempo una tale visione delle cose propone un confronto con la propria vita che interroga e spinge ognuno a guardare la propria realtà con occhio diverso.

ALLEGATI

APPENDICE

L'ORDINAMENTO GIURIDICO GENERALE E SPECIALE.

L'ordinamento giuridico è l'insieme di regole poste per la disciplina dei rapporti intercorrenti tra i soggetti che fanno parte di un gruppo sociale organizzato. Tali regole garantiscono non solo l'ordine e la civile convivenza del gruppo ma consentono anche il soddisfacimento degli interessi prevalenti dei suoi componenti.

In altre parole, esso può essere considerato come l'insieme armonico di tutte le norme giuridiche e dell'organizzazione di uno Stato (fatto, cioè, sia di codici che di istituzioni).

Le caratteristiche di ogni ordinamento giuridico dovrebbero essere quelle dell'unità, della coerenza e della completezza.

- Per unità si intende la circostanza che, pur essendo composto da moltissime norme ed organismi, questi sono tra loro coordinati in modo da formare un corpo unitario.
- Per coerenza si intende il fatto che norme ed organismi non dovrebbero mai essere in contrasto tra loro o, comunque, vi dovrebbero essere adeguati meccanismi per risolvere ogni possibile contrasto interno.
- Per completezza si intende il fatto che norme ed organismi dovrebbero essere in grado di risolvere ogni caso possibile senza lasciare spazio a lacune e vuoti di potere nell'ordinamento (1).

Secondo la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici - esaltata dal Santi Romano ed unanimemente riconosciuta in dottrina - in un medesimo ambito territoriale possono coesistere contemporaneamente svariati gruppi sociali; e poichè ogni gruppo sociale, per esigenze organizzative e di pacifica convivenza, è costretto a darsi delle regole, si riscontrano una molteplicità di ordinamenti giuridici (diritto e società sono due elementi inscindibili: non si può pensare al diritto in assenza di un gruppo sociale e viceversa).

E' superfluo precisare che tali ordinamenti si pongono tutti sullo stesso piano.

Qualcuno tra di essi verrà ad assumere una posizione prioritaria, di supremazia, per una serie di considerazioni ma l'ordinamento preminente è quello statale all'interno del quale tutti gli altri ordinamenti trovano il loro presupposto ed i loro limiti.

La superiorità riconosciuta all'ordinamento giuridico statale trova le sue ragioni giustificatrici nel fatto che esso è in grado di soddisfare l'interesse generale, cioè l'interesse di tutti gli altri gruppi sociali minori in esso ricompresi.

Gli ordinamenti giuridici minori (per certi aspetti anche indipendenti) sono portatori di interessi particolari (settoriali, collettivi, territoriali) che sono rilevanti e trovano vero riconoscimento solo se non contrastano con l'interesse generale. Non possono per nessuna ragione essere visti in funzione derogatoria degli interessi primari e delle finalità collettive.

LA GERARCHIA DELLE FONTI DELLE NORME GIURIDICHE

Le norme giuridiche, come detto, sono una componente dell'ordinamento giuridico. Le fonti di tali norme rappresentano i fatti dai quali ciascun ordinamento fa derivare l'inserimento di una nuova disposizione nel sistema di regole da cui la collettività è organizzata.

In ciascun ordinamento le fonti sono disposte in una scala gerarchica nel senso che il valore di fonte di produzione normativa può essere attribuito ad un fatto soltanto da una norma superiore; la norma che ne deriva può, a sua volta, attribuire valore di fonte di produzione subordinata ad un ulteriore fatto (per esempio, il Comando Generale della Guardia di Finanza può emettere circolari aventi valore di regole per tutti i militari dipendenti perchè tale potere gli è conferito dalla legge ordinaria che a sua volta lo deriva dalla Costituzione).

Le principali fonti di produzione normativa, previste dall'ordinamento italiano e disposte in dipendenza gerarchica, sono le seguenti:

- la COSTITUZIONE, che è la *madre* di tutte le leggi;
- le LEGGI ORDINARIE, che sono emanate con i provvedimenti previsti negli artt. 70 ss. della Costituzione;
- i DECRETI LEGISLATIVI e i DECRETI LEGGE (artt. 76 e 77 della Cost.);

- le LEGGI REGIONALI e gli STATUTI REGIONALI, emanati rispettivamente a norma degli artt. 117 e 123 della Cost.;
- i REGOLAMENTI;
- le CONSUETUDINI o USI.

LA COSTITUZIONE

La Costituzione della Repubblica italiana è l'origine e il fondamento di tutte le leggi del nostro ordinamento ed in questa trovano espressione i principi, gli istituti e i valori fondamentali.

Essa, attraverso enunciazioni normative scritte, fissa e delinea i principi cardine della struttura e delle leggi dello Stato.

Si compone di 139 articoli e diciotto disposizioni transitorie e finali.

Le origini della nostra Costituzione repubblicana risiedono nelle vicende storiche succedutesi, prima in Europa e poi in Italia, dagli inizi del secolo scorso in avanti.

La Carta fondamentale si fonda su tre principi generalissimi: il liberale, il democratico e il sociale.

Il primo è espresso nell'articolo 2 della Costituzione in cui si dice che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità (famiglia, scuola, associazioni di ogni genere, ordini religiosi, organizzazioni politiche, ordinamento militare, ecc.).

Il principio democratico assicura il rispetto ed il mantenimento dei predetti diritti inviolabili e si concretizza nel riconoscere solo al popolo l'esercizio della sovranità nelle forme e nei limiti posti dalla Costituzione stessa. Gli orientamenti dello Stato sono determinati dalla volontà di coloro che di questi diritti sono soggetti. Lo Stato italiano, perciò, è a *democrazia classica* e a forma di governo parlamentare.

Il principio sociale, infine, ispira tutte quelle leggi con le quali lo Stato tende ad eliminare le disparità sociali al fine di assicurare "l'eguaglianza delle situazioni, malgrado la differenza delle fortune" (2). In virtù di tale principio,

tutti i cittadini possono partecipare alle stesse condizioni ai vantaggi della vita associata ed è compito dello Stato rimuovere eventuali ostacoli evitando che i più forti opprimano i più deboli. Esso si esprime nell'art. 3 Cost..

La consacrazione di questi principi in forma scritta rende più chiara l'espressione della norma costituzionale limitando, da una parte, eventuali interpretazioni arbitrarie e consentendo, dall'altra, distinzioni rispetto ad altre norme giuridiche di rango inferiore.

La Costituzione, infatti, nel nostro ordinamento giuridico occupa, come detto, il primo posto nella scala gerarchica delle fonti normative; essa non può essere in alcun modo disattesa, neanche da atti di normazione primaria (legge formale ed atti equiparati: decreti legge e decreti legislativi delegati).

In caso contrario, la legge sarebbe costituzionalmente illegittima e soggetta al sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi. Tale sindacato può essere invocato da parte dell'autorità giudiziaria o del diretto interessato, nell'ambito di un qualsiasi procedimento giudiziario. Entrambi possono sollevare la cosiddetta questione di legittimità costituzionale che è rimessa alla decisione di un organo a ciò deputato: la Corte Costituzionale. Tale organo adotta dei provvedimenti (sentenze) che possono interpretare, modificare o abrogare le norme di legge ritenute non conformi a quelle fondamentali stabilite nella Costituzione.

Le modifiche alla Costituzione, da parte del potere legislativo, possono, invece, attuarsi solo attraverso leggi di revisione costituzionale adottate con un particolare procedimento (c.d. aggravato) ai sensi dell'art. 138 Cost..

Tale procedimento si discosta da quello seguito per la formazione della legge ordinaria in quanto adotta una procedura più severa, al fine di garantire, maggiormente, il rispetto di quei principi fondamentali che sono a fondamento del nostro ordinamento democratico.

COSTITUZIONE RIGIDA E FLESSIBILE

Per le osservazioni appena fatte la nostra Carta costituzionale viena definita rigida. Da tale modello va distinta la Costituzione flessibile.

Quest'ultima si caratterizza per l'essere, innanzitutto, non scritta, o anche se scritta, per la possibilità di subire modifiche ad opera della legge ordinaria che,

in tal caso, viene ad assumere una posizione ed un valore equivalenti alla Costituzione.

PRINCIPIO DI LEGALITÀ'

E' difficile individuare cronologicamente una norma da cui far discendere l'origine del principio di legalità.

Gli stessi studiosi del diritto (dottrina) non hanno inquadrato questo principio né prima né dopo l'avvento della Costituzione. Si ritiene che la sua origine coincida con la nascita dello Stato moderno ottocentesco (c.d. Stato di diritto) di impronta liberal - democratica attuativo del principio della divisione dei poteri ideato da Montesquié (ad ogni potere - esecutivo, legislativo, giudiziario - la sua competenza, per evitare ingerenze reciproche e conflitti di attribuzioni e realizzare l'unità, la coerenza e la completezza dell'ordinamento giuridico).

L'inizio dell'ottocento, infatti, segnando la fine del regime assolutistico ed autoritario apre un nuovo periodo storico caratterizzato dal rispetto per l'individuo, dall'esigenza di tutela e di garanzia delle libertà fondamentali e della parità di trattamento dei cittadini. Il mutamento è il frutto di accese rivoluzioni liberali portate avanti dal popolo stanco dello strapotere del sovrano.

Sicuramente, il principio di legalità nasce come simbolo di garanzia di diritti (individuali e collettivi) stabiliti nella Carta Costituzionale e contro eventuali abusi od arbitrii derivanti da chi esercita il potere statale (legislativo, esecutivo e giudiziario).

Esso, infatti, presuppone che a fondamento di ogni potere ci sia una previa norma giustificatrice dello stesso stabilita dalla legge. E solo dalla legge, in quanto essa in uno Stato democratico è manifestazione della sovranità popolare - nella quale trova spazio anche la volontà delle minoranze - attraverso i rappresentanti che i cittadini delegano al governo della Nazione.

Il principio di legalità proprio per la sua portata generale è riferibile a tutto l'ordinamento giuridico.

Esso, però, assume particolare rilievo nell'ordinamento amministrativo perché quest'ultimo ha una origine spiccatamente politica, è cioè espressione della maggioranza di governo. L'attività amministrativa trova i suoi presupposti e i

suoi limiti nella legge. Parimenti nell'ordinamento giuridico penale la stessa impedisce limitazioni alla libertà degli individui per cui "nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite" (art. 1 c.p.) e "nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato" (art. 2, I comma, c.p. e 25 Cost.).

Ad esempio, se un qualsiasi ordinamento giuridico prevedesse una sanzione restrittiva della libertà personale e della capacità di autodeterminazione del cittadino in esso incardinato e non tipizzasse le diverse fattispecie di infrazioni punibili con quella sanzione, si renderebbe violato il principio di legalità.

Di conseguenza, quella sanzione sarebbe incostituzionale.

In altre parole, alla legge non è demandata solo la definizione della sanzione ma anche la specificazione dei casi in cui la stessa può essere irrogata.

RISERVA DI LEGGE RELATIVA ED ASSOLUTA

La riserva di legge rappresenta la massima attuazione del principio di legalità. Essa si ha quando una norma costituzionale richiede che una determinata materia sia disciplinata in via esclusiva dalla legge formale (emanata dal Parlamento con il procedimento sopra richiamato) e/o da atti ad essa equiparati (decreto legge e decreto legislativo delegato).

In tal caso si riscontra una riserva di legge assoluta.

A volte, però, la legge - cui la Costituzione ha fatto richiamo per la disciplina di una determinata materia - è chiamata a regolare solo gli aspetti essenziali di essa, rinviando, a sua volta, ad atti di normazione secondaria (regolamenti) o addirittura terziaria (circolari, statuti, etc.) per la specificazione degli ulteriori aspetti di quella materia.

In realtà, in questa seconda ipotesi - anche se intervengono norme secondarie e subordinate alla legge - si deve precisare che, comunque, è sempre la legge che deve costituire il fondamento ispiratore dell'adozione di poteri normativi da parte di organi che non siano deputati, istituzionalmente, a legiferare. E' il caso della c.d. **riserva di legge relativa**, la quale è stata definita anche "parziale" poiché con essa "quel che si chiede è soltanto che la legge detti una disciplina "di

principio", regolando gli aspetti essenziali della materia, in modo da circoscrivere la discrezionalità delle autorità amministrative nell'esercizio dei poteri (normativi e di concreta amministrazione) ad esse attribuiti dalla legge stessa" (3).

La distinzione della riserva di legge in relativa ed assoluta è frutto esclusivo della elaborazione degli studiosi e dei giudici (soprattutto costituzionali), non si rinviene nel testo della Costituzione ed è, perciò, in linea di massima, lasciata alla sensibilità dell'interprete (in particolare, legislatore o giudice).

Esempi di riserva di legge assoluta si possono individuare negli artt. 13, 14, 15, 25 della Costituzione.

Esempi di riserva di legge relativa sono previsti negli artt. 23, 41, 42, 44 della stessa.

DIFFERENZA TRA RISERVA DI LEGGE E PRINCIPIO DI LEGALITÀ.

Il principio di legalità - sebbene sia un principio di carattere generale, riferibile ad ogni ordinamento giuridico - non ha un fondamento costituzionale, né esplicito né implicito e si concretizza, per quanto è stato sopra detto, in una previa legge che attribuisce un potere ad organi amministrativi e governativi e ne fissa i limiti e il contenuto. Tale legge impone il pieno rispetto dei principi costituzionali.

La riserva di legge, invece, è consacrata in una disposizione costituzionale che attribuisce alla legge ordinaria la regolamentazione di determinate materie. Essa intende assolvere ad una funzione di garanzia dei diritti individuali o, come è stato meglio precisato, "delle situazioni soggettive riconosciute dalla norma costituzionale ai soggetti sottoposti al potere statale" (4). In definitiva, si può dire che il principio di legalità è lo *strumento* attraverso il quale si realizzano i *fini* previsti nelle norme costituzionali che impongono la riserva di legge (esempio: l'art. 13 della Costituzione stabilendo che la libertà personale è inviolabile, impone che "non è ammessa alcuna forma di detenzione ... se non nei casi e nei modi previsti dalla legge".

La circostanza secondo la quale i reati e le relative pene sono previste dal codice penale - adottato con legge - rappresenta il compimento del principio di legalità che dà attuazione alla riserva di legge).

Da altro punto di vista, e con particolare riferimento all'azione amministrativa, riserva di legge e principio di legalità si differenziano molto più chiaramente. In tale ipotesi è stato autorevolmente affermato come il principio di legalità esige che l'esplicazione dell'autorità trovi il proprio fondamento positivo, oltre che il proprio limite negativo, in una previa norma, che di solito si ritiene debba essere posta (anche se implicitamente) da legge formale o da atto ad essa equiparato.

Per tornare all'esempio che abbiamo appena riportato, si può dire che la riserva di legge richiede che solo la legge regoli direttamente i casi in cui si può essere privati della libertà personale, imponendo così all'azione amministrativa un limite all'esercizio dei propri poteri discrezionali e impedendo che un bene così importante dell'individuo possa essere minacciato da un atto amministrativo che non abbia lo stesso valore della legge.

In altre parole e sempre in riferimento all'esempio di cui sopra, i tipi di infrazioni punibili con la sanzione della limitazione della libertà devono essere proporzionati all'afflittività di quest'ultima ed i armonia con i principi di legalità costituzionale dell'intero ordinamento in cui la stessa norma è inserita.

Da altro punto di vista, va osservato come si debba evitare il rischio di formalizzare nelle leggi dei contenuti "autoritari" senza avere come punto di riferimento l'ordinamento giuridico generale. Per meglio comprendere questo concetto si consideri il pensiero di chi **(5)**, agli inizi del secolo, propose di introdurre "nel nostro principio di legalità "la volontà del duce", ad imitazione di quello hitleriano" rispettando, formalmente, la tecnica giuridica e il principio di legalità, ma suggerendo, nella sostanza, l'introduzione di una norma paradossale ed assurda.

LA LEGGE.

L'ordinamento giuridico italiano prevede una molteplicità di fonti di produzione di norme, distinguendole in fonti atto (leggi, decreti legge, decreti legislativi, regolamenti, ecc.) e fonti fatto (usi e consuetudine).

Tra le fonti atto, la legge in senso formale riveste una posizione di preminenza nel sistema (chiaramente dopo la Costituzione e le leggi costituzionali). Ciò in seguito a due ordini di motivi:

1) il rigoroso procedimento di formazione della legge lascia intendere come ad essa sia attribuita un funzione di garanzia del rispetto dei diritti di tutti i consociati;
2) l'emanazione della legge è di stretta competenza del Parlamento i cui membri, eletti dal popolo con elezioni democratiche, si fanno automaticamente interpreti della volontà popolare ("ogni limitazione stabilita con legge si traduce in una sorta di autolimitazione indirettamente consentita dai soggetti interessati a mezzo dei loro rappresentanti" (6)).

La legge in senso formale promana dagli organi del "potere legislativo" e segue il procedimento proprio previsto in Parlamento, rivestendo la forma esclusiva tipica di tale atto e con la garanzia dell'appoggio e della conservazione della sovranità popolare espressa dalle Camere. Tale procedura consente l'instaurarsi di un fecondo clima dialettico all'interno del quale trova spazio anche la volontà delle minoranze.

La legge, invece, che è tale solo in senso sostanziale, non essendo soggetta alle regole appena dette, non offre le medesime garanzie di rappresentatività.

Un esempio di legge in senso sia formale che sostanziale è la legge 382/1978.

Il Regolamento di attuazione della rappresentanza militare e il Regolamento di disciplina militare, adottati dal governo ed emanati con decreto del Presidente della Repubblica, sono leggi solo in senso sostanziale, poichè oltre a non essere espressione diretta del Parlamento non passano nemmeno al controllo di tale assemblea (per il procedimento della loro formazione vedi quanto detto a proposito del regolamento). Essi, quindi, non sono protetti dalle stesse garanzie procedurali e dal fecondo clima dialettico che si crea in Parlamento, nel rispetto anche della volontà delle minoranze. Perciò, si concede ai regolamenti il compito di disciplinare materie di importanza secondaria (quelle non coperte da una riserva di legge assoluta).

Atti equiparati alla legge in senso formale sono anche i decreti legge ed i decreti legislativi, emanazione del potere esecutivo.

Il primo può essere emanato dal Governo solo "in casi straordinari di necessità ed urgenza", ha lo stesso valore delle leggi formali, purchè sia "convertito in

legge" dal Parlamento entro 60 giorni dalla sua pubblicazione. In caso contrario ha solo forza di legge limitatamente al periodo (60 gg.) della sua vigenza.

Il secondo può essere emanato dal Governo in seguito a legge di delega del Parlamento, ha lo stesso valore (materiale) delle leggi (formali), purchè non violi i limiti contenuti nella delega.

Già nelle Disposizioni preliminari al Codice Civile (preleggi) si trovavano elencate quelle fonti (sia pure con qualche ordine diverso) che si rinvengono anche oggi nell'assetto operato dalla Costituzione repubblicana.

Peraltro la preminenza che ha la legge formale (ed atti equiparati) nella scala gerarchica delle fonti è da attribuire al fatto che il nostro ordinamento, di tipo costituzionale, ha un sistema di fonti normative a carattere tassativo, cioè "chiuso" e una Costituzione rigida e scritta.

I REGOLAMENTI.

I regolamenti sono, dunque, fonti del diritto (fonti - atto) di tipo secondario, nel senso che hanno un'efficacia subordinata alla legge formale e agli atti ad essa equiparati (decreti legge e decreti legislativi).

In generale, si può dire che esistono due categorie di regolamenti: i governativi (emanazione del potere esecutivo: Governo) e i regolamenti emanati da altre autorità - amministrative statali (sia a livello centrale, es. Ministro , sia a livello periferico, es. Prefetti) e territoriali (regolamenti regionali, provinciali, comunali, etc.). Tra i regolamenti governativi si possono distinguere:

a) i regolamenti di esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi o di attuazione e di integrazione di norme di principio;
b) i regolamenti autonomi od indipendenti;
c) i regolamenti di organizzazione;
d) i regolamenti per l'organizzazione del lavoro ed i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti;
e) i regolamenti autorizzati.

Di particolare interesse risultano i regolamenti di esecuzione e quelli

indipendenti. A questa seconda categoria, infatti, apparteneva il Regolamento di disciplina militare (R.D.M.) contenuto nel d.P.R. 31.10.1964 (ora abrogato); esso non dipendeva da una singola legge, di cui si poneva come norma di esecuzione, ma si occupava di prevedere le norme "necessarie" all'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo (7).

L'attuale Regolamento di disciplina militare è, invece, da ricomprendere nella categoria dei regolamenti di esecuzione adottati per l'attuazione di norme di principio (com'è la legge 382/1978) entro un certo periodo di tempo, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, udito il parere del Consiglio di Stato. La legge, peraltro, può consentire la loro adozione senza il previo parere del Consiglio di Stato e su proposta del Ministro competente (il Ministro della Difesa nel caso dell'art. 5 della legge 382/1978). La legge può disporre, inoltre, che siano sentite le Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere.

Ai fini che qui interessano, occorre precisare che il Regolamento di disciplina militare (d.P.R. 545/1986) rientra nella prima categoria di atti normativi (quelli governativi). Questi possono disciplinare materie non coperte da riserva assoluta di legge introducendo in esse solo norme di dettaglio, attuative ed esplicative. Essi, oltre a non avere valore nei campi in cui vi è una riserva di legge assoluta, devono mantenersi nei limiti definiti dalla norma di principio; infatti, non possono contenere norme di carattere penale (cioè che prevedano come pena la reclusione, l'arresto o qualsiasi altra sanzione che imponga una restrizione della capacità di autodeterminazione del cittadino).

Talvolta, essi non si limitano a disporre solo all'interno di tali ambiti ma operano vere e proprie integrazioni alla legge di principio (ciò può accadere solo se una legge ordinaria abbia "delegificato" una materia attribuendo la competenza all'autorità amministrativa). Nel caso del Regolamento di disciplina militare non si sarebbe potuto andare oltre questi limiti in quanto, soprattutto con riferimento alle sanzioni di Corpo, è unanimemente riconosciuto come tale materia sia coperta da una riserva assoluta di legge (8).

Per cui la legge, oltre a prevedere i tipi di sanzioni di Corpo, avrebbe dovuto anche tipizzare le diverse infrazioni punibili con le stesse (si rimanda a quanto detto nel capitolo IV).

Un altro esempio è il Regolamento di attuazione della rappresentanza militare adottato con decreto del Presidente della Repubblica n. 691/1979. In questo caso, essendo la materia coperta da una riserva di legge relativa, può reputarsi corretta la procedura seguita.

Inoltre il Regolamento interno per l'organizzazione e il funzionamento della rappresentanza militare adottato con decreto ministeriale 9.10.1985 (atto formalmente e sostanzialmente amministrativo e, quindi, privo di valore di legge) rientra nella categoria dei regolamenti di organizzazione (9).

Il fondamento della potestà regolamentare è nella legge: gli atti in questione, infatti, possono essere adottati solo se una legge formale o atti ad essa equiparati conferiscono espressamente all'autorità amministrativa il potere di emanare norme regolamentari (art. 87 Cost.).

Ne consegue, logicamente, che i regolamenti non possono contrastare né con la Costituzione né con le leggi ordinarie né con altri regolamenti di autorità superiore.

Ad esempio, un Ministro può adottare regolamenti di organizzazione solo se una legge gliene dà la facoltà ed entro certi limiti predeterminati dalla stessa, senza poter contrastare con l'orientamento politico - amministrativo generale, prestabilito dalla potestà regolamentare governativa.

Preme ribadire che i regolamenti sono atti formalmente amministrativi e sostanzialmente normativi. Sono, cioè, emanazione del potere esecutivo ed amministrativo, ma, nei casi predetti, assurgono a fonti di produzione di norme giuridiche. Tali norme sono comunque subordinate alla legge - strumento più garantista poiché esprime la volontà sia della maggioranza che delle minoranze presenti in Parlamento - al contrario degli atti ad essa equiparati adottati dall'esecutivo dov'è presente la sola maggioranza di Governo.

Per concludere, i provvedimenti amministrativi adottati in base ad una norma regolamentare sono impugnabili sia con ricorso all'organo gerarchicamente superiore, sia in sede giurisdizionale (T.A.R. e Consiglio di Stato) come qualsiasi atto amministrativo qualora si ritengano affetti da vizi di legittimità.

La caratteristica più rilevante dei regolamenti, ai fini della presente trattazione, consiste nel fatto che essi, secondo alcuni studiosi, non sarebbero **assoggettabili**

al sindacato di legittimità della Corte Costituzionale che è previsto solo per la legge (10).

In realtà, va detto che spetta alla Corte determinare la vera natura dell'atto di cui si contesta la legittimità costituzionale, attraverso la particolare forma di interpretazione da essa esercitabile e che è definita "qualificatoria". Nel nostro caso, la sottoposizione di una norma del regolamento di disciplina militare al sindacato di costituzionalità porterebbe la Corte ad interrogarsi se, tale regolamento, possa essere oggetto del suo giudizio (non essendo una legge in senso formale).

Ma, nello stabilire se questo decreto presidenziale possa essere sindacabile, in quanto dotato di forza di legge, i giudici costituzionali dovranno esaminare la legge che ne sta a fondamento, per accertare se sia costituzionalmente legittimo demandare ad un regolamento la disciplina della materia in argomento (alcune parti della quale sono coperte da riserva di legge assoluta perché investono diritti indisponibili).

Più in particolare, qualora un militare volesse sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma che prevede la sanzione di Corpo della consegna semplice (perché non tipizza, secondo il principio di tassatività, i casi in cui la stessa può essere irrogata), non potrebbe farlo invocando direttamente l'art. 64 del R.D.M. ma, a giudizio di chi scrive, dovrebbe lamentare l'illegittimità dell'art. 13, IV comma, della legge 382/1978, nella parte in cui non prevede che le sanzioni disciplinari di corpo siano regolate anch'esse per legge (riserva assoluta di legge) nel combinato disposto con l'articolo del regolamento citato (11).

Più agevole, invece, risulterebbe il compito del militare che volesse sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme della legge di principio che si occupano della rappresentanza. Infatti, lo stesso potrebbe sottolineare il contrasto degli artt. 3 e 8 della legge 382/1978, che vietano ai militari di costituire associazioni a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni simili, con le norme della Costituzione previste agli artt. 3, 39 e 52 (uguaglianza, libertà sindacale, spirito democratico nell'ordinamento militare). Si potrebbe, comunque, questionare la legittimità costituzionale di disposizioni del Regolamento di attuazione della rappresentanaza militare (ad esempio l'art. 14, I

comma, perché, non garantendo l'ordinamento interno a base democratica agli organismi della rappresentanza, risulta in chiaro contrasto con il combinato disposto degli art. 3 e 52).

LA CONSUETUDINE

Quando una certa generalità di consociati (tutti i cittadini, o tutti gli abitanti di una zona, o tutti i commercianti, o tutti i militari, etc.) tiene un certo comportamento e lo ripete in modo costante ed uniforme per un certo periodo di tempo, se si forma la convinzione che si tratta di un comportamento giuridicamente doveroso, viene a crearsi una "norma" (consuetudinaria) che acquista efficacia vincolante per i consociati (art. 8 disp. prel. al codice civile) purché non sia *contra legem*, cioè contraria alla legge.

La consuetudine si annovera tra le fonti del diritto oggettivo, come fonte - fatto, cioè come fatto normativo in contrapposizione agli atti normativi (ad esempio una legge che è fonte atto).

E', dunque, una regola di condotta che non scaturisce da un comandamento scritto ma viene osservata uniformemente e costantemente dalla collettività con la convinzione di ubbidire ad un imperativo giuridico.

Due sono, pertanto, gli elementi che tradizionalmente concorrono a formare la consuetudine:

1) l'elemento materiale, od oggettivo, costituito dalla generale, costante ed uniforme ripetizione del comportamento;
2) l'elemento spirituale, o psicologico, che consiste nel convincimento di uniformarsi ad un obbligo giuridico.

E' appena il caso di precisare che "tutte le fonti del diritto sono fonti giuridiche in senso largo, poichè ad esse l'ordinamento ricollega l'effetto di far sorgere norme di diritto oggettivo. Alcune fonti, però, si mostrano quali atti volontari imputabili a soggetti determinati e costituiscono esplicazione di un potere a questi attribuito da una legge dello Stato o da un regolamento (governativi o di altri enti pubblici). In tal modo si differenziano dalle fonti fatto le quali - pur se concretamente possono risolversi anch'esse in comportamenti

umani - sono considerate, tuttavia, dall'ordinamento nella loro oggettività senza riferimento a circostanze soggettive e volontaristiche" **(12)**.

Esempi di fonti fatto sono numerosi in ambienti militari; per tutte si consideri la consuetudine per cui l'inferiore si pone sempre al lato sinistro del superiore con il quale sta camminando, oppure quella per cui lo stesso, nell'entrare in un locale si ferma per cedere il passo al superiore, o ancora, il caso in cui il militare autiere porta la valigetta dell'autorità e gli apre la portiera della vettura.

Insomma, le fonti - fatto, nella prevalenza dei casi, rappresentano il diritto non scritto (anche se vi sono dei casi in cui il diritto non scritto si ricava dal diritto scritto, previsto in fonti - atto, es.: rinvio ai principi generali dell'ordinamento giuridico) che si contrappone alle fonti - atto, le quali normalmente rappresentano il diritto scritto, espresso in disposizioni normative (il diritto scritto è quello che viene tradotto in un testo normativo mediante un'enunciazione linguistica).

Si riscontrano diversi tipi di consuetudini.

- La consuetudine "secundum legem" (conforme alla legge) che ha rilevanza ed efficacia tutte le volte in cui una legge la richiama. Questo perché la consuetudine è all'ultimo posto nella scala gerarchica delle fonti e, quando una materia è già regolata dalla legge o dai regolamenti, gli usi hanno efficacia in quanto sono da essi richiamati (fonti gerarchicamente sovraordinate, art. 8 disposizioni preliminari al codice civile).
- La consuetudine "praeter legem" (al di là della legge) che assume rilevanza nei casi in cui una materia non è regolata da una legge o da un regolamento.
- La consuetudine "contra legem" (contraria alla legge) che non può avere alcuna rilevanza.

Gli usi, come abbiamo detto, hanno sempre una posizione subordinata rispetto alla legge e ai regolamenti. Da ciò ne consegue che è del tutto inammissibile una consuetudine che trovi la sua giustificazione in condotte contrarie alla legge: infatti, a norma dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori e non possono, dunque, essere modificate o poste nel nulla dalla consuetudine.

Esempi di consuetudini "contra legem" si sono avuti anche in seguito

all'entrata in vigore della Costituzione. Infatti, in molti casi questa ha abrogato leggi precedenti con essa incompatibili, disponendo un'inversione di tendenza all'interno della disciplina di specifiche materie. Ma, di fatto, l'adeguamento ai principi costituzionali dei comportamenti degli individui non ha coinciso immediatamente con l'entrata in vigore della Costituzione.

Le ragioni di ciò vanno individuate, soprattutto, nella preesistenza, oltre che di norme, anche di comportamenti ormai stigmatizzatisi nel tessuto sociale e nel modo di operare dei componenti di un certo ordinamento. Essi, però, sono risultati spesso in contrasto con i nuovi principi costituzionali **specie in quegli ordinamenti chiusi e restii ad aprirsi a tali principi.**

Perciò, sebbene in molti casi le norme siano state abrogate espressamente dalla legge fondamentale, tuttavia si è continuato, consuetudinariamente (al di là o, addirittura, contro la legge), ad applicarle.

In altre parole, certe azioni od omissioni, che precedentemente trovavano il loro fondamento nella legge, successivamente (avendolo perso con l'avvento della Costituzione) lo hanno ritrovato nell'uso e nella consuetudine.

Lo stesso discorso può essere fatto quando ci si trovi di fronte all'entrata in vigore di una nuova legge che comporti un'inversione di tendenza in merito a certi comportamenti preesistenti.

A chiarimento di tale concetto, si consideri l'uso dell'appellativo "signore" nel rivolgersi ad un superiore. Qualora la cessazione di tale prassi non avesse coinciso con l'entrata in vigore del d.P.R. 520/92 (che ha fatto salvo tale consuetudine solo per gli ufficiali inferiori della Marina) in un tale comportamento (successivamente all'entrata in vigore della legge) si sarebbe potuto ravvisare un caso di consuetudine "contra legem". Lo stesso si dica nel caso fosse presente la consuetudine che l'inferiore si rivolga al superiore facendo uso della terza persona e, questi, di contro, risponda facendo uso della seconda persona; un tale uso sarebbe contrario all'art. 37, II comma, del d.P.R. 545/1986.

DIRITTI SOGGETTIVI ED INTERESSI LEGITTIMI.

Ad ogni persona si possono ricondurre una serie di situazioni giuridiche attive e passive. Le prime dirette a tutelare e realizzare gli interessi di cui la stessa è

titolare, le seconde dirette a subire che altri soggetti tutelino e realizzino i propri interessi. Da ciò discende, come logica conseguenza, che il soddisfacimento di un interesse determina, inevitabilmente, il sacrificio di un altro.

La situazione soggettiva che ha assunto da sempre una posizione di maggiore importanza, specialmente sotto l'aspetto della tutela, è il diritto soggettivo. Tale figura, considerata come posizione attiva (o di vantaggio), rappresenta la sintesi di facoltà, poteri e pretese ed è espressione di un agire lecito riconducibile ad un soggetto.

Per fare un esempio: il titolare del diritto di proprietà, al fine di esercitare in maniera piena ed esclusiva tale diritto, può pretendere (situazione giuridica attiva) che altri non si intromettano nella sua sfera giuridica e si astengano (situazione giuridica passiva) da porre in essere comportamenti che appaiano incompatibili o in contrasto con il soddisfacimento del proprio interesse. Per quello che qui rileva, si può portare come esempio il diritto alla libertà, alla dignità, a manifestare liberamente il proprio pensiero, alla retribuzione, al godimento di periodi di riposo (licenza ordinaria).

La situazione di interesse legittimo, invece, specialmente in epoche passate, ha avuto una portata meno ampia di quella che le viene accordata oggi. Per questo motivo è stata studiata sempre in netta contrapposizione con il diritto soggettivo. Il cambiamento della figura è avvenuto con la legge 31 marzo 1889 che ha istituito la IV sezione del Consiglio di Stato (la prima giurisdizionale) la quale ha consentito l'inizio della tutela degli interessi legittimi in sede giurisdizionale.

A causa della scarsa autonomia riconosciuta all'interesse legittimo, tale protezione è stata attuata in via mediata, indiretta e puramente occasionale; cioè, solo in quanto l'interesse individuale sia connesso con la tutela di altri interessi considerati prevalenti: quelli pubblici.

Nell'ambito di quest'ultima categoria si può distinguere tra interessi oppositivi (volti a mantenere la posizione originaria) e interessi pretensivi (volti ad ottenere provvedimenti ampliativi).

Nel primo caso si parla anche di diritti cosiddetti affievoliti poiché un diritto soggettivo, quando viene in conflitto con un interesse pubblico (ordine pubblico, sicurezza nazionale, carenze **momentanee** di organico, ecc.), si attenua

degradando ad interesse legittimo. Questo avviene perché l'interesse pubblico assume una posizione di preminenza a beneficio della collettività.

Ciò si capisce se si guarda ai provvedimenti che la pubblica amministrazione può adottare, i quali possono essere restrittivi della sfera del privato. In tale situazione il diritto soggettivo si comprime trasformandosi in interesse legittimo. A titolo di esempio, si pensi al caso in cui per inderogabili esigenze di servizio (sempre, però, adeguatamente motivate) l'amministrazione ritarda il godimento del periodo di riposo (licenza ordinaria) concesso al militare.

A questa categoria si contrappongono gli interessi pretensivi (detti anche interessi occasionalmente protetti) che si differenziano per essere sin dall'inizio situazioni di interesse legittimo individuale che si scontra con un'interesse pubblico.

Il titolare, in questo caso, vuole ottenere dalla pubblica amministrazione un provvedimento ampliativo della propria sfera soggettiva rispetto ad utilità prima non esistenti. Si pensi, come esempio, all'ufficiale che si ritenga pregiudicato nell'avanzamento di carriera dai criteri adottati in sede di valutazione.

In tale ipotesi, non esisteva un diritto soggettivo pieno in capo al soggetto, ma una semplice situazione di interesse legittimo (pretensivo); per cui l'ufficiale potrà chiedere il riesame della sua posizione davanti all'organo giurisdizionale amministrativo (T.A.R.).

NOZIONI E PRINCIPI GENERALI IN MATERIA PENALE.

Il Reato.

I principi generali in materia di illecito penale prevedono che per l'esistenza di un reato sussistano determinati presupposti.

Innanzitutto, il fatto deve essere previsto come antigiuridico da una norma di legge (13) che proclami il disvalore sociale di un dato comportamento, sia esso un'azione oppure un'omissione.

In questo modo abbiamo introdotto un elemento della fattispecie criminosa, consistente nella *condotta umana*, a cui però deve corrispondere un *evento* che possa essere considerato effetto della stessa. Cioè, esso deve essere in rapporto

di causalità con la prima, in modo tale che tra le due entità sussista il cosiddetto *nesso causale.*

Queste tre componenti (condotta - nesso causale - evento) costituiscono l'elemento oggettivo del reato, per la cui realizzazione occorre il concorso della volontà di chi agisce (elemento soggettivo) che nel nostro ordinamento si identifica nel dolo o colpa.

Il primo si ha "quando il soggetto ha voluto il fatto che è stato da lui posto in essere; la seconda, allorchè il fatto medesimo non è stato voluto, ma è stato cagionato per imprudenza o negligenza, e cioè per inosservanza di cautele doverose" **(14)**.

Nel nostro ordinamento i reati si dividono in delitti e contravvenzioni, a seconda che siano previste, rispettivamente, sanzioni di entità maggiore (ergastolo, reclusione e multa) o minore (arresto e ammenda), tendenti a punire comportamenti più o meno gravi.

Un'altra differenza tra reati e contravvenzioni è la rilevanza dell'elemento soggettivo. Il codice penale stabilisce all'art. 42, IV comma, che nelle contravvenzioni ciascuno risponde della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Con ciò si intende affermare una presunzione di colpa per facilitare la repressione di questa specie di reati (contravvenzioni). In sostanza, l'organo giudicante non dovrà accertare che il reo si sia comportato dolosamente o colposamente; perciò, la punizione è esclusa solo se l'imputato dimostra di aver agito senza colpa.

Anche per gli illeciti disciplinari sarà sufficiente, di regola, la colpa la cui definizione è contenuta nell'art. 43 del c.p..

L'imputabilità.

L'imputabilità - che coincide con la capacità di intendere e di volere - può definirsi quella condizione soggettiva necessaria per assoggettare a pena chi ha commesso un fatto vietato dalla legge penale (reato). Sebbene la maggior parte degli studiosi intravedano nell'imputabilità il presupposto della colpevolezza, tale orientamento non trova riscontro nel codice penale, dove le due forme del

dolo e della colpa (colpevolezza in senso lato) non sono escluse in assenza della capacità di intendere e di volere.

A riprova di ciò, è appena il caso di precisare che l'azione commessa dal non imputabile in violazione di un precetto penale costituisce comunque reato (che per definizione è il fatto umano antigiuridico e colpevole) quantunque non punibile.

Le ragioni che giustificano l'applicazione della pena per le persone imputabili vanno ricercate nella libertà di chi agisce di poter compiere scelte consapevoli, nella capacità di poter discernere le azioni lecite dalle illecite, frenando gli impulsi che determinano l'agire illecito e che certamente producono effetti pregiudizievoli sui terzi.

L'imputabile, insomma, è un soggetto in grado di percepire il significato delle proprie azioni, è consapevole del disvalore sociale del fatto e del significato della sanzione punitiva.

Egli, posto di fronte a due azioni alternative, se sceglie consapevolmente di violare il precetto penale si assume ogni responsabilità nei confronti della collettività.

Non sono imputabili, per le considerazioni fin qui esposte, i minori, a causa della loro immaturità e gli infermi di mente, per mancanza di sanità mentale. Nei primi, lo sviluppo intellettivo è ad uno stadio tale che ancora non permette di compiere valutazioni ragionate circa le azioni da compiere.

Nei secondi, invece, anche in presenza della maggiore età, persiste un *deficit* intellettivo causato o da stati morbosi della mente di tipo patologico o da alterazioni psichiche meno gravi e comunque serie (disturbi della personalità, disarmonie, psicopatie, tossicomanie per assunzione di alcool e di sostanze stupefacenti ecc.) **(15)** le quali escludono o limitano la punibilità a seconda che l'incapacità sia totale o parziale.

Per l'infermità totale di mente è previsto il proscioglimento dell'imputato, ma ad esso si applica la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario. Per il vizio parziale di mente, invece, è prevista una diminuzione della pena unitamente all'applicazione della misura di sicurezza del ricovero in una casa di cura e di custodia.

Il fondamento penalistico dell'imputabilità va ricercato, quindi, sia nella facoltà di scelta data al soggetto (cosiddetto libero arbitrio) sia nella capacità di cogliere il significato della pena; questa - avendo la funzione di scoraggiare le persone dal commettere il reato, mediante la minaccia di una sanzione punitiva - non può dirsi efficace nei confronti di coloro i quali sono incapaci di percepire tale messaggio.

L'errore.

Si è visto come la punibilità presupponga che il soggetto si determini nell'attività illecita con volontà consapevole circa gli elementi costitutivi del fatto di reato.

La volontà consapevole, oltre a mancare nei casi sopra detti, può mancare anche in presenza di un errore (di fatto) che viene invocato come causa di esclusione della responsabilità.

Per errore si intende una condizione della mente che, viziando il processo formativo della volontà, porta ad una visione distorta della realtà. Si assiste ad un rapporto di difformità tra la cognizione e il reale.

Chi agisce si rappresenta una situazione di fatto diversa da quella realmente esistente e ne è persuaso a tal punto da mettersi in moto; ma se avesse avuto un'esatta conoscenza di un dato elemento della fattispecie incriminatrice (fatto tipico previsto in una norma di legge) si sarebbe senz'altro astenuto dal porre in essere la condotta illecita (si pensi al caso in cui, un soggetto, potendo e dovendo rifiutarsi di eseguire un ordine illegittimo sindacabile, lo compie ritenendolo, per un errore, legittimo).

L'errore presuppone **l'ignoranza**, cioè un difetto di conoscenza, accompagnata da un erroneo convincimento **(16)**.

E' innegabile la differenza di significato tra i due concetti. L'errore presuppone una divergenza tra ciò che è e ciò che appare ed implica sempre uno stato di ignoranza; il concetto di ignoranza, invece, indica un difetto di conoscenza (assenza di rappresentazione della realtà) che non presuppone necessariamente l'errore. Le due nozioni possono rappresentarsi come due cerchi concentrici di cui l'errore ha un raggio minore. L'errore si distingue anche

dal **dubbio** in quanto quest'ultimo delinea una situazione di incertezza circa un elemento del fatto di reato (conoscenza poco chiara della realtà; ad esempio, sempre a proposito dell'ordine illegittimo, si ha il dubbio quando chi agisce lo fa nell'incertezza che ciò che gli è stato comandato sia o meno legittimo, mentre nell'errore non vi è incertezza ma erroneo convincimento circa la legittimità dell'ordine).

L'errore e l'ignoranza hanno rilevanza giuridica, il dubbio no.

L'errore suole distinguersi in **errore di fatto** ed in **errore di diritto** a seconda che cada sugli elementi del fatto di reato o su una norma giuridica (del diritto penale o di altri ambiti, ivi compreso quello degli illeciti disciplinari).

L'**errore di fatto**, disciplinato dall'art. 47, I e III comma, c.p., è importante perché in alcuni casi (cioè quando è incolpevole) esculde il dolo e la punibilità.

L'art. 47, I comma, c.p. regola l'errore di fatto in senso stretto (cioè quello che cade sulla situazione materiale) e l'art. 47, III comma, c.p. prevede l'errore su legge extrapenale e gli attribuisce rilevanza a condizione che l'errore in parola cada sugli elementi essenziali e normativi del fatto che costituisce l'oggetto del reato. In altre parole, viene accordata rilevanza a questo errore di diritto purché esso si trasformi in un errore di fatto.

L'errore sulla legge extra-penale ha sempre sollevato problemi, sia in dottrina che in giurisprudenza e, quindi, si sono formati due orientamenti contrapposti volti a giustificare la sua efficacia esimente. Da un parte, si è sostenuto che l'errore su legge extra-penale scusa se la legge extra-penale richiamata dal precetto penale per la qualificazione normativa degli elementi del reato non è integratrice della legge penale; dall'altra, è stato affermato che non esiste norma extra-penale richiamata che, integrando la norma penale, non diventi tutt'uno con essa. Ma tale errore sarebbe comunque scusabile per il fatto di operare una deroga all'art. 5 c.p..

Per quanto attiene all'altra forma dell'errore, cioè l'**errore di diritto**, l'art. 5 c.p. sancisce un principio di carattere generale che si fonda sull'inescusabilità dell'ignoranza della legge.

In altre parole, la legge si presume conosciuta dal cittadino per il fatto che lo stesso ha un dovere di conoscenza e di informazione (misurato con riferimento

al suo livello culturale, di socializzazione, di esperienza, di qualifiche professionali, ecc.) **(17)**.

Lo Stato ha interesse a che la legge venga osservata e, perciò, la fa conoscere mediante la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica. In conseguenza di questo fatto non si può tenere nel dovuto conto, ai fini dell'accertamento della responsabilità, l'impossibilità obiettiva e soggettiva di conoscenza dell'illecito.

In aderenza alle tendenze evolutive del diritto, da più parti, è stato ritenuto di dovere preferire un'interpretazione evolutiva dell'art. 5 del codice penale, considerando la presunzione di conoscenza non più assoluta, ma valida fino a prova contraria.

La Corte Costituzionale - investita più volte della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del c.p., nella parte in cui non riconosce rilevanza all'errore di diritto scusabile ai fini dell'esclusione del dolo - si è pronunciata sulla incostituzionalità parziale della norma citata rispetto all'art. 27, I comma, Cost..

La stessa Corte ha adottato tale provvedimento (sent. n. 364 del 24 marzo 1988, in Foro It., 1988, pag. 1386) tenendo conto, da un lato, di un noto orientamento giurisprudenziale (ancorché controverso) che riconosce efficacia scusante alla buona fede sia pure limitata alle contravvenzioni e, dall'altro, degli orientamenti di altri Paesi europei (diritto tedesco e austriaco) e dei suggerimenti della dottrina più recente **(18)**.

Per questo motivo, è stata sentita l'esigenza di dare più importanza, oltre alle ragioni normative, alle ragioni individuali, cioé alla conoscenza che il soggetto ha avuto dell'illecito non ritenendo giusto di punire, a titolo di dolo, chi ha creduto, per un errore incolpevole, sia pure di diritto penale, di agire in una situazione di liceità **(19)**.

In altre parole, la Corte ha riconosciuto come il principio di colpevolezza implica che "la persona è penalmente responsabile solo per azioni da lei controllabili e mai per comportamenti che solo fortuitamente producano conseguenze parzialmente vietate e comunque mai per comportamenti realizzati nella inevitabile ignoranza del precetto".

Cause di giustificazione

Le cause di giustificazione (o scriminanti) sono delle situazioni in presenza delle quali un fatto realizzato, identico a quello descritto in una norma penale e non (civile o amministrativa), che altrimenti sarebbe stato antigiuridico, tale non si rivela perché esiste una norma permissiva che lo autorizza.

Questa disposizione permissiva, desumibile dall'ordinamento giuridico, avrebbe la funzione di permettere l'offesa di un bene (vita, libertà fondamentali, patrimonio, ecc.), protetto da una norma giuridica, quando ricorrono determinate circostanze e con effetti generalizzati.

Si avrebbero nell'ordinamento due norme giuridiche apparentemente incompatibili: da una parte, una norma che vieta un fatto a cui ricollega una sanzione penale e/o civile e/o amministrativa, a seconda del settore di appartenenza; dall'altra, una norma che permette e impone quell'azione vietata, sovrapponendosi alla precedente ed incidendo, in negativo, sull'applicazione della sanzione penale, civile o amministrativa **(20)**.

Ciò non rappresenterebbe una contraddizione del sistema ma un modo per autorizzare, in presenza di determinate situazioni, fatti che altrimenti sarebbero vietati **(21)**.

Le cause di giustificazione disciplinate minuziosamente dalla legge sono: il consenso dell'avente diritto, l'esercizio del diritto e l'adempimento del dovere, la legittima difesa, l'uso legittimo delle armi e lo stato di necessità. Queste sono dette anche scriminanti comuni perché possono essere applicate a tutti gli illeciti.

Per fare alcuni esempi, si pensi al caso in cui un agente di pubblica sicurezza, nell'eseguire un mandato di arresto, priva il soggetto della libertà personale, oppure nel catturare un reo gli procura delle lesioni (adempimento di un dovere); all'ipotesi in cui il piantone armato, posto all'ingresso della caserma, si allontani dal luogo di servizio in circostanza di una scossa tellurica le cui conseguenze potrebbero pregiudicarne la vita (stato di necessità). Si consideri, inoltre, il caso dell'aggressione mossa da un superiore nei confronti di un suo subordinato: se costui si difende con mezzi commisurati all'offesa non è punibile perché esercita il diritto di legittima difesa.

Una caratteristica delle scriminanti è quella della loro **rilevanza oggettiva** in

quanto esse operano per il solo fatto di esistere, indipendentemente dalla conoscenza che il soggetto abbia avuto della situazione legittimante. Questo perché nell'azione che, in altri casi avrebbe costituito reato, non si riscontra un danno per la comunità la quale, anzi, la giudica come portatrice di un valore sociale.

In altre parole, anche se qualcuno crede di compiere un'azione illecita, ma in realtà sta esercitando un diritto oppure adempiendo ad un dovere, non commette reato.

Un esempio in quest'ultimo senso, si può ravvisare nel caso del militare autiere cui viene impartito l'ordine di consegnare della corrispondenza urgente presso un altro reparto e di recarvisi insieme ad un collega. Si supponga che quest'ultimo, non sia a conoscenza dell'ordine e sia a disposizione presso l'autorimessa, in attesa di ordini.

Si ipotizzi, altresì, che questi proponga al collega cui è stato impartito l'ordine, di recarsi per motivi personali in quel medesimo reparto, nella consapevolezza che in tal modo viola la norma che gli impone di non allontanarsi dall'autorimessa, e tale proposta viene messa in atto senza che il "comandato" riveli l'esistenza dell'ordine. Il militare, convinto di essere a disposizione, non commette alcuna infrazione poiché compie l'azione da lui ritenuta illecita (allontanamento dall'autorimessa) in presenza di un ordine preciso, anche se da lui ignorato.

Eccesso ed errore nelle cause di giustificazione.

In tutti i casi di cui abbiamo sopra parlato, e che rappresentano situazioni che "trasformano" (22) il reato in azione lecita, si possono verificare eccessi o errori.

Nel caso dell'eccesso può accadere che, pur sussistendo un dovere, un'aggressione ingiusta o una situazione di necessità, il soggetto oltrepassi i limiti di esse.

Ad esempio, alcuni agenti di polizia giudiziaria, avendo avuto l'ordine di sparare in alto per far sgomberare un luogo pubblico, presi dal panico sparano contro la folla; l'aggredito, che potrebbe efficacemente difendersi con un bastone, fa uso di un'arma da fuoco.

Nel caso dell'errore, l'agente ritiene che esistano circostanze di esclusione della pena; queste sono sempre valutate in suo favore a meno che l'errore non è determinato da colpa. In questo caso la responsabilità non è esclusa, se il fatto è preveduto dalla legge come delitto colposo. Un cittadino, che si trovi in uno stato di tensione perché in un luogo frequentato da malviventi, credendo erroneamente di essere aggredito, uccide il presunto aggressore. In questo caso l'agente, pur essendosi determinato per uccidere il presunto aggressore, risponde di omicidio, non volontario, ma colposo.

Il potere discrezionale nella comminazione della pena e della sanzione disciplinare.

Abbiamo avuto modo di precisare che il sistema delle sanzioni disciplinari ha mutuato dai principi di diritto penale (art. 133 c.p.) anche i criteri per la irrogazione delle sanzioni medesime.

E' noto come le leggi penali non stabiliscano una pena fissa per ogni reato, lasciando al giudice la determinazione della "pena concreta". Il potere del giudice nell'operare questa precisazione non è assolutamente discrezionale, ma deve svolgersi nell'ambito di alcuni criteri precisi i quali fanno sì che tale libertà del magistrato sia definita come *discrezionalità vincolata* **(23)**.

Perciò, anche nel determinare la specie e la durata della sanzione disciplinare, l'organo dell'amministrazione procedente deve considerare alcuni elementi. Essi possono così riassumersi: i precedenti di servizio disciplinari, il grado, l'età e l'anzianità di servizio del militare che ha mancato, l'intenzionalità dell'infrazione, le circostanze in cui la stessa è commessa (es. presenza di altri militari o concorso di altri militari) e la recidiva.

Addirittura, all'interno di tali criteri il R.D.M. si preoccupa di specificare altre ipotesi; nel caso, infatti, di infrazione commessa in concorso con altri militari, la sanzione più severa è inflitta al più elevato in grado o, a parità di grado, al più anziano. Infine, se un militare ha commesso più di un'infrazione, anche in tempi diversi, si deve propendere per l'irrogazione di un'unica punizione per la sanzione più grave, tenuto conto della condotta complessiva del colpevole (cfr. art. 60 R.D.M.).

Quest'attenzione particolare ai criteri di irrogazione delle sanzioni, molto simile a quelli del diritto penale, fa capire come il legislatore si è reso conto della delicatezza degli interessi coinvolti.

NOTE ALL'APPENDICE

1. Questi concetti peccano, però, di eccessivo ottimismo. Il diritto è un regolamento di poteri, il potere è una questione di fatto e, comunque, le norme sono frutto di proposte umane e, come tali, imperfette (si veda quanto detto nell'ultimo paragrafo del cap. VI).
2. Ripert, *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, 9^ ed., Parigi, 1948, citato da Mazziotti in *Lezioni di diritto costituzionale cit.*, pag. 65.
3. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, pag. 56.
4. Crisafulli V., *op. cit.*, pag. 57.
5. Confronta E. Gallo, *Notiziario cit.*, pag. 21, nota 22 che riporta il pensiero di Petrocelli (che scrive nel 1941) in risposta al tentativo, di cui nel testo, di G. Maggiore.
6. Crisafullli V., *op. cit.*, pag. 58.
7. Tra le altre critiche che si potevano rivolgere a tale fonte normativa vi è l'osservazione secondo la quale la stessa non era rispettosa delle norme che sarebbero dovute essere alla base della sua adozione ai sensi della legge 31.1.1926 n. 100, contenente norme per il procedimento di formazione dei regolamenti approvati dal Capo dello Stato.
8. Il regolamento che dispone in materie non coperte da riserva di legge assoluta è il regolamento autorizzato (Confronta Martines T., *Diritto Costituzionale*, VI^ ed., Giuffrè, Milano, pag. 461 ss..
9. A questo tipo di atti è demandata l'organizzazione interna dei pubblici uffici.
10. Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1978, pag. 283, il quale specifica come, a norma dell'art. 134 Cost., "il sindacato di costituzionalità spettante alla Corte - ... - abbia esclusivamente ad oggetto fonti atto (...) limitatamente a quelle rientranti nei tipi espressamente previsti nel medesimo art. 134 e indicati, rispettivamente, come leggi, nonché atti avente forza di legge". Di opinione contraria è Mortati secondo il quale, alcune specie di regolamenti (suscettibili di apparire come dotati di forza di legge) dovrebbero farsi rientrare nella competenza della Corte Costituzionale. In concreto, poi, si assiste nell'esperienza quotidiana a sentenze della Corte che censurano anche atti come i decreti ministeriali (i quali come detto sono provvedimenti formalmente - perché emanati dal ministro - e sostanzialmente - perché subordinati alla legge - amministrativi).
11. Per la verità c'è chi ha sostenuto come in caso di urgenza il militare potrà, anche, correre il rischio di disobbedire, eccependo poi la questione di legittimità costituzionale della norma che ha disatteso dinanzi al giudice penale militare, che valuterà se rimetterla alla Corte (cfr. E. Gallo, già presidente della Corte Costituzionale e professore di diritto Costituzionale presso l'università *La Sapienza* in, *Notiziario cit*, pag. 20).
12. Crisasafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, pag. 34.
13. L'art. 1 del c.p. stabilisce che nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né gli possono essere inflitte pene che non siano da essa stabilite in virtù del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

14. F. Antolisei, *op. cit.*, pag. 276.
15. E' ovvio che lo stato di alterazione non deve essere volutamente causato dal soggetto per predisporsi a compiere un illecito. Ad esempio è imputabile chi si ubriaca o assume sostanze stupefacenti al fine di commettere un reato.
16. Pagliaro, *Principi di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 1987, pag. 419.
17. Per esempio, un ufficiale di polizia giudiziaria e tributaria non può addurre l'errore di diritto su una norma del codice di procedura penale o delle disposizioni del testo unico delle imposte sui redditi.
18. Bettiol G., *Diritto penale*, Padova, Cedam, 1982, pag. 582; Spasari M., *Diritto penale e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1966, pag. 84.
19. Per ritornare all'esempio della nota precedente, un falegname ben potrebbe provare di aver ignorato senza colpa una particolare norma penale prevista in una legge appena emanata. Lo stesso non potrebbe essere agevolamente sostenuto da un ufficiale di polizia giudiziaria.
20. Marinucci, *Fatto e scriminanti*, note dogmatiche e politico criminali, in Riv. dir. proc. pen., 1983, pag. 1236 ss.Concorde nel senso di estendere il valore di queste cause di giustificazione anche agli altri settori del diritto, e non solo a quello penale, si era già mostrato Antolisei F., *Manuale di diritto penale*, Parte generale, Milano, Giuffrè, pag. 233.
21. Tali situazioni sono considerate per un verso elementi negativi del fatto (cioè, elementi che devono mancare, per l'esistenza dell'illecito) e, per un altro verso, requisiti positivi di liceità (cioè elementi che devono essere presenti per l'esclusione del fatto antigiuridico).
22. Più precisamente fanno sì che l'azione non sorga proprio con i connotati dell'illiceità.
23. Secondo Antolisei F.,*op. cit.*, pag. 621, "il sistema adottato dal nostro legislatore per precisare i limiti del potere discrezionale del giudice nel determinare in concreto la pena accoglie un indirizzo intermedio tra i principi di *tassatività* e di *discrezionalità libera*".

FONTI LEGISLATIVE

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

(Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, n. 298).

IL CAPO PROVVISORIO DELLO STATO

Vista la deliberazione dell'Assemblea Costituente, che nella seduta del 22 dicembre 1947 ha approvato la Costituzione della Repubblica Italiana;

Vista la XVIII disposizione finale della Costituzione;

PROMULGA

La Costituzione della Repubblica Italiana nel seguente testo:

PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4.

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

PARTE I
DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI

TITOLO I
RAPPORTI CIVILI

Art. 13.

La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

Art. 14.

Il domicilio è inviolabile.

Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.

Art. 15.

La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili.

La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

Art. 16.

Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.

Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.

Art. 17.

I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.

Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.

Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

Art. 18.

I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

Art. 19.

Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma,

individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

Art. 20.

Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.

Art. 21.

Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denunzia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo di ogni effetto. La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

Art. 22.

Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome.

Art. 23.

Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

Art. 24.

Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

Art. 25.

Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge.

Art. 26.

L'estradizione del cittadino può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali.

Non può in alcun caso essere ammessa per reati politici.

Art. 27.

La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra.

Art. 28.

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

TITOLO II
RAPPORTI ETICO-SOCIALI

Art. 29.

La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

Art. 30.

È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità.

Art. 31.

La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.

Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

Art. 32.

La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

Art. 33.

L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Art. 34.

La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

TITOLO III
RAPPORTI ECONOMICI

Art. 35.

La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.

Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.

Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero.

Art. 36.

Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo

lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi.

Art. 37.

La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.

Art. 38.

Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera.

Art. 39.

L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

Art. 40.

Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano.

Art. 41.

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Art. 42.

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

Art. 43.

A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

Art. 44.

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

Art. 45.

La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.

La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato.

Art. 46.

Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

Art. 47.

La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.

TITOLO IV

RAPPORTI POLITICI

Art. 48.

Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.

Art. 49.

Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Art. 50.

Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità.

Art. 51.

Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro.

Art. 52.

La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica.

Art. 53.

Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

Art. 54.

Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

PARTE II
ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

TITOLO I
IL PARLAMENTO

Sezione I
Le Camere.

Art. 55.

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Art. 56.

La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di seicentotrenta.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentotrenta e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Art. 57.

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Art. 58.

I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.

Art. 59.

È senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

Art. 60.

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

Art. 61.

Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.

Art. 62.

Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti.

Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra.

Art. 63.

Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

Art. 64.

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta. Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

Art. 65.

La legge determina i casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere.

Art. 66.

Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Art. 67.

Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

Art. 68.

I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazione, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

Art. 69.

I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge.

Sezione II

La formazione delle leggi.

Art. 70.

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

Art. 71.

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Art. 72.

Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Art. 73.

Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

Art. 74.

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

Art. 75.

È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

Art. 76.

L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principî e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Art. 77.

Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione.

Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Art. 78.

Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

Art. 79.

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale. La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione. In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

Art. 80.

Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Art. 81.

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Art. 82.

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

TITOLO II
IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Art. 83.

Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.

All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

Art. 84.

Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni d'età e goda dei diritti civili e politici.

L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.

L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge.

Art. 85.

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

Art. 86.

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

Art. 87.

Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Può inviare messaggi alle Camere.

Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.

Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.

Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.

Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.

Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere.

Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Presiede il Consiglio superiore della magistratura.

Può concedere grazia e commutare le pene.

Conferisce le onorificenze della Repubblica.

Art. 88.

Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Art. 89.

Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.

Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Art. 90.

Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Art. 91.

Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune.

TITOLO III
IL GOVERNO

Sezione I
Il Consiglio dei ministri.

Art. 92.

Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

Art. 93.

Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Art. 94.

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Art. 95.

Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

Art. 96.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.

Sezione II

La Pubblica Amministrazione.

Art. 97.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Art. 98.

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Sezione III

Gli organi ausiliari.

Art. 99.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

Art. 100.

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

TITOLO IV

LA MAGISTRATURA

Sezione I

Ordinamento giurisdizionale.

Art. 101.

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

Art. 102.

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

Art. 103.

Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.

Art. 104.

La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vice presidente fra i componenti designati dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

Art. 105.

Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.

Art. 106.

Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

Art. 107.

I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Art. 108.

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

Art. 109.

L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.

Art. 110.

Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Sezione II

Norme sulla giurisdizione.

Art. 111.

La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.

Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo.

Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Art. 112.

Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

Art. 113.

Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

TITOLO V

LE REGIONI, LE PROVINCIE, I COMUNI

Art. 114.

La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.

Art. 115.

Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.

Art. 116.

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

Art. 117.

La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

- ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;
- circoscrizioni comunali;

- polizia locale urbana e rurale;
- fiere e mercati;
- beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;
- istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
- musei e biblioteche di enti locali;
- urbanistica;
- turismo ed industria alberghiera;
- tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;
- viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
- navigazione e porti lacuali;
- acque minerali e termali;
- cave e torbiere;
- caccia;
- pesca nelle acque interne;
- agricoltura e foreste;
- artigianato.

Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Art. 118.

Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalla leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

Art. 119.

Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

Art. 120.

La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni.

Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni.

Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.

Art. 121.

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.

Art. 122.

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

Art. 123.

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 124.

Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, sopraintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.

Art. 125.

Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale.

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

Art. 126.

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

Art. 127.

Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.

La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto.

Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di

merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza.

Art. 128.

Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.

Art. 129.

Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.

Art. 130.

Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali.

In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.

Art. 131.

Sono costituite le seguenti Regioni:

- Piemonte;
- Valle d'Aosta;
- Lombardia;
- Trentino-Alto Adige;
- Veneto;
- Friuli-Venezia Giulia;
- Liguria;
- Emilia-Romagna;
- Toscana;
- Umbria;
- Marche;
- Lazio;
- Abruzzi;
- Molise;
- Campania;

- Puglia;
- Basilicata;
- Calabria;
- Sicilia;
- Sardegna.

Art. 132.

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

Art. 133.

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

TITOLO VI
GARANZIE COSTITUZIONALI

Sezione I
La Corte Costituzionale.

Art. 134.

La Corte costituzionale giudica:

- sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;
- sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;

- sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

Art. 135.

La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni d'esercizio.

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

Art. 136.

Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

Art. 137.

Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte.

Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.

Sezione II
REVISIONE DELLA COSTITUZIONE. LEGGI COSTITUZIONALI.

Art. 138.

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Art. 139.

La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.

Si omettono le disposizioni transitorie e finali

NORME DI PRINCIPIO SULLA DISCIPLINA MILITARE.

L. 11 luglio 1978, n. 382.

(Gazzetta Ufficiale 21 luglio 1978, n. 203)

Art. 1

Le Forze armate sono al servizio della Repubblica; il loro ordinamento e la loro attività si informano ai principi costituzionali.

Compito dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica è assicurare, in conformità al giuramento prestato e in obbedienza agli ordini ricevuti, la difesa della Patria e concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni e al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità.

Art. 2

I militari prestano giuramento con la seguente formula: "Giuro di essere fedele alla Repubblica italiana, di osservarne la Costituzione e le leggi e di adempiere con disciplina ed onore tutti i doveri del mio stato per la difesa della Patria e la salvaguardia delle libere istituzioni".

Art. 3

Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini.

Per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate la legge impone ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali.

Lo Stato predispone misure effettive volte a tutelare e promuovere lo sviluppo della personalità dei militari nonché ad assicurare loro un dignitoso trattamento di vita.

Art. 4

L'assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane è il fondamento dei doveri del militare.

Il militare osserva con senso di responsabilità e consapevole partecipazione tutte le norme attinenti alla disciplina ed ai rapporti gerarchici.

Deve essere sempre garantita nei rapporti personali la pari dignità di tutti i militari.

Gli ordini devono, conformemente alle norme in vigore, attenere alla disciplina, riguardare il servizio e non eccedere i compiti di istituto.

Il militare al quale viene impartito un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine e di informare al più presto i superiori.

Art. 5

Il regolamento di disciplina militare è emanato, in esecuzione della presente legge ed entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa, con decreto del presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della difesa, sentite le Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere.

I militari sono tenuti all'osservanza delle norme del regolamento di disciplina militare dal momento della incorporazione a quello della cessazione dal servizio attivo.

Il regolamento di disciplina deve prevedere la sua applicazione nei confronti dei militari che si trovino in una delle seguenti condizioni:

a) svolgono attività di servizio;

b) sono in luoghi militari o comunque destinati al servizio;

c) indossano l'uniforme;

d) si qualificano, in relazione ai compiti di servizio, come militari o si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali.

Quando non ricorrono le suddette condizioni, i militari devono essere comunque tenuti all'osservanza delle disposizioni del regolamento di disciplina militare che concernono i doveri attinenti al giuramento prestato, al grado, alla tutela del segreto e al dovuto riserbo sulle questioni militari, in conformità alle vigenti disposizioni di legge.

Durante l'espletamento dei compiti di servizio e nei luoghi militari o comunque destinati al servizio è obbligatorio l'uso dell'uniforme, salvo diverse disposizioni di servizio.

L'uso dell'abito civile è consentito fuori dei luoghi militari, durante le licenze e i permessi. Nelle ore di libera uscita è consentito salvo limitazioni derivanti dalle esigenze delle accademie militari, durante il primo anno di corso, delle scuole allievi sottufficiali durante i primi quattro mesi di corso formativo e dei collegi militari, nonché da esigenze dei servizi di sicurezza di particolari impianti ed installazioni e da esigenze operative e di addestramento fuori sede.

Art. 6

Le Forze armate debbono in ogni circostanza mantenersi al di fuori delle competizioni politiche.

Ai militari che si trovano nelle condizioni previste dal terzo comma dell'articolo 5 è fatto divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati ad elezioni politiche ed amministrative.

I militari candidati ad elezioni politiche o amministrative possono svolgere liberamente attività politica e di propaganda al di fuori dell'ambiente militare e in abito civile. Essi sono posti in licenza speciale per la durata della campagna elettorale.

Ferme le disposizioni di legge riguardanti il collocamento in aspettativa dei militari di carriera eletti membri del Parlamento o investiti di cariche elettive presso gli enti autonomi territoriali, i militari di leva o richiamati, che siano eletti ad una funzione pubblica, provinciale o comunale, dovranno, compatibilmente con le esigenze di servizio, essere destinati ad una sede che consenta loro l'espletamento delle particolari funzioni cui sono stati eletti ed avere a disposizione il tempo che si renda a ciò necessario.

Art. 7

Sono vietate riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, salvo quelle previste dal successivo articolo 19; queste, in ogni caso, devono essere concordate con i comandi competenti.

Fuori dei predetti luoghi sono vietate assemblee o adunanze di militari che si qualifichino esplicitamente come tali o che siano in uniforme.

Art. 8

I militari non possono esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali.

I militari in servizio di leva e quelli richiamati in temporaneo servizio, possono iscriversi o permanere associati ad organizzazioni sindacali di categoria, ma è fatto loro divieto di svolgere attività sindacale quando si trovano nelle condizioni previste dal terzo comma dell'articolo 5.

La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa.

Art. 9

I militari possono liberamente pubblicare loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero, salvo che si tratti di argomenti

a carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione.

Essi possono inoltre trattenere presso di sé, nei luoghi di servizio, qualsiasi libro, giornale o altra pubblicazione periodica.

Nei casi previsti dal presente articolo resta fermo il divieto di propaganda di cui al precedente articolo 6.

Art. 10

Lo Stato promuove l'elevamento culturale, la formazione della coscienza civica e la preparazione professionale dei militari e ne predispone le condizioni per l'effettivo perseguimento.

A tal fine dovrà essere prevista, in particolare, l'istituzione di corsi di istruzione, di biblioteche e di rivendite di pubblicazioni a carattere culturale, politico e ricreativo.

Art. 11

I militari di qualunque religione possono esercitarne il culto e ricevere l'assistenza dei loro ministri; il regolamento di disciplina stabilisce, compatibilmente con le esigenze di servizio, le necessarie norme di attuazione.

La partecipazione alle funzioni religiose nei luoghi militari è facoltativa, salvo che nei casi di servizio.

Art. 12

Per imprescindibili esigenze di impiego ai militari può essere vietato o ridotto in limiti di tempo e di distanza l'allontanamento dalla località di servizio.

I militari che intendono recarsi all'estero, anche per breve tempo, devono ottenere apposita autorizzazione.

Art. 13

È attribuito all'autorità militare il potere sanzionatorio nel campo della disciplina.

La violazione dei doveri della disciplina militare comporta sanzioni disciplinari di stato e sanzioni disciplinari di corpo.

Le sanzioni disciplinari di stato sono regolate per legge.

Le sanzioni disciplinari di corpo sono regolate dal regolamento di disciplina militare, entro i limiti e nei modi fissati nei successivi articoli 14 e 15.

Art. 14

Le sanzioni disciplinari di corpo consistono nel richiamo, nel rimprovero, nella consegna e nella consegna di rigore.

Il richiamo è verbale.

Il rimprovero è scritto.

La consegna consiste nella privazione della libera uscita fino al massimo di sette giorni consecutivi.

La consegna di rigore comporta il vincolo di rimanere, fino al massimo di quindici giorni, in apposito spazio dell'ambiente militare - in caserma o a bordo di navi - o nel proprio alloggio, secondo le modalità stabilite dal regolamento di disciplina.

La consegna e la consegna di rigore possono essere inflitte rispettivamente dal comandante di reparto e dal comandante del corpo o dell'ente presso il quale il militare che subisce la punizione presta servizio, salvo i casi di necessità ed urgenza ed a titolo precauzionale.

La sanzione della consegna di rigore non può essere inflitta se non per comportamenti specificamente previsti dal regolamento di disciplina.

Art. 15

Nessuna sanzione disciplinare di corpo può essere inflitta senza contestazione degli addebiti e senza che siano state sentite e vagliate le giustificazioni addotte dal militare interessato.

Non può essere inflitta la consegna di rigore se non è stato sentito il parere di una commissione di tre militari, di cui due di grado superiore ed uno pari grado del militare che ha commesso la mancanza.

Quest'ultimo è assistito da un difensore da lui scelto fra i militari dell'ente cui appartiene o, in mancanza, designato d'ufficio. Il difensore non può essere di grado superiore a quello più elevato dei componenti la commissione. Nessuna sanzione disciplinare può essere inflitta al militare che ha esercitato le funzioni di difensore in un procedimento disciplinare per fatti che rientrano nell'espletamento del suo mandato. Il regolamento di disciplina militare stabilisce le modalità e le procedure per la composizione e il funzionamento della commissione, nonché per la designazione del difensore, tenendo conto della particolare struttura ordinativa e funzionale di ciascuna forza armata.

In caso di necessità ed urgenza, il comandante di corpo può disporre, a titolo precauzionale, l'immediata adozione di provvedimenti provvisori, della durata massima di quarantotto ore, in attesa che venga definita la sanzione disciplinare.

Il regolamento di disciplina militare stabilisce i casi in cui possono essere disposti la sospensione della sanzione, il condono della consegna e della consegna di rigore, nonché la cessazione di ogni effetto della sanzione dopo due anni di buona condotta.

Art. 16

L'organo sovraordinato di cui all'art. 1 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, è rappresentato dall'organo gerarchicamente superiore a quello che ha emesso il provvedimento.

Avverso le sanzioni disciplinari di corpo non è ammesso ricorso giurisdizionale o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica se prima non è stato esperito ricorso gerarchico o siano trascorsi novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso

È comunque in facoltà del militare presentare, con le modalità che saranno indicate nel regolamento di disciplina militare, istanze tendenti ad ottenere il riesame di sanzioni disciplinari di corpo.

Art. 17

Nei confronti dei militari, in sede di attribuzione di incarico, di assegnazione o di trasferimento a comandi, a enti, a reparti, ad armi o a specializzazioni, sono vietate le discriminazioni per motivi politici o ideologici. È altresì vietata l'annotazione nelle schede informative personali di notizie relative alle opinioni politiche, religiose o sindacali dei militari, o comunque idonee a fini di discriminazione politica dei militari stessi.

L'ammissibilità dei militari alla conoscenza di informazioni e dati segreti o riservati è subordinata a preventivi procedimenti di accertamento soggettivo, a seguito dei quali devono essere comunque esclusi coloro il cui comportamento nei confronti delle istituzioni democratiche non dia sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà alla Costituzione repubblicana e alle ragioni di sicurezza dello Stato.

Art. 18

Sono istituiti organi di rappresentanza di militari con le competenze indicate dal successivo articolo 19.

Gli organi della rappresentanza militare si distinguono:

a) in un organo centrale, a carattere nazionale ed interforze, articolato, in relazione alle esigenze, in commissioni interforze di categoria - ufficiali, sottufficiali e volontari - e in sezione di forza armata o di corpo armato - Esercito, Marina, Aeronautica, carabinieri e guardia di finanza -;

b) in un organo intermedio presso gli alti comandi;

c) in un organo di base presso le unità a livello minimo compatibile con la struttura di ciascuna forza armata o corpo armato.

L'organo centrale e quelli intermedi sono costituiti da un numero fisso di delegati di ciascuna delle seguenti categorie: ufficiali, sottufficiali e volontari. L'organo di base è costituito dai rappresentanti delle suddette categorie presenti al livello considerato. Nell'organo centrale la rappresentanza di ciascuna forza armata o corpo è proporzionale alla rispettiva consistenza numerica.

I militari di leva sono rappresentati negli organi di base da delegati eletti nelle unità minime compatibili con la struttura di ciascuna forza armata e con scadenze che garantiscano la continuità degli organi rappresentativi.

Per la elezione dei rappresentanti nei diversi organi di base si procede con voto diretto, nominativo e segreto.

I rappresentanti dei militari di leva negli organi di base eleggono nel proprio ambito semestralmente loro delegati nell'organo intermedio.

All'elezione dei rappresentanti negli organi intermedi provvedono i rappresentanti eletti negli organi di base, scegliendoli nel proprio ambito con voto diretto, nominativo e segreto. Ciascuno dei rappresentanti di base esprime non più di due terzi dei voti rispetto al numero dei delegati da eleggere. Con la stessa procedura i rappresentanti degli organi intermedi eleggono i delegati all'organo centrale.

Gli eletti, militari di carriera, durano in carica tre anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Gli eletti, militari di carriera o di leva, che cessano anticipatamente dal mandato sono sostituiti, per il periodo residuo, dai militari che nelle votazioni effettuate, di primo o secondo grado, seguono immediatamente nella graduatoria l'ultimo degli eletti.

Art. 19

Normalmente l'organo centrale della rappresentanza si riunisce in sessione congiunta di tutte le sezioni costituite, per formulare pareri e proposte e per avanzare richieste, nell'ambito delle competenze attribuite.

Tale sessione si aduna almeno una volta l'anno per formulare un programma di lavoro e per verificarne l'attuazione.

Le riunioni delle sezioni costituite all'interno dell'organo centrale della rappresentanza sono convocate ogni qualvolta i pareri e le proposte da formulare e le richieste da avanzare riguardino esclusivamente le singole forze armate o i corpi armati. Le riunioni delle commissioni costituite all'interno dell'organo centrale della rappresentanza sono convocate ogni qualvolta i pareri e le proposte da formulare e le richieste da avanzare riguardino le singole categorie.

Il Ministro della difesa riunisce una volta l'anno i militari di leva, all'uopo eletti dai rappresentanti di detta categoria negli organi intermedi, per ascoltare, in riferimento alla relazione di cui all'articolo 24, pareri, proposte e richieste in merito allo stato del personale di leva.

Le competenze dell'organo centrale di rappresentanza riguardano la formulazione di pareri, di proposte e di richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela - di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale - dei militari. Ove i pareri, le proposte, le richieste riguardino materie inerenti il servizio di leva devono essere sentiti i militari di leva eletti negli organi intermedi. Tali pareri, proposte e richieste sono comunicati al Ministro della difesa che li trasmette per conoscenza alle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere, a richiesta delle medesime.

L'organo centrale della rappresentanza militare può essere ascoltato, a sua richiesta, dalle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere, sulle materie indicate nel comma precedente e secondo le procedure previste dai regolamenti parlamentari.

Gli organi della rappresentanza militare, intermedi e di base, concordano con i comandi e gli organi dell'amministrazione militare, le forme e le modalità per trattare materie indicate nel presente articolo.

Dalle competenze degli organi rappresentativi sono comunque escluse le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale.

Gli organi rappresentativi hanno inoltre la funzione di prospettare le istanze di carattere collettivo, relative ai seguenti campi di interesse:

- conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare;
- provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per causa di servizio;

- attività assistenziali, culturali, ricreative e di promozione sociale, anche a favore dei familiari;
- organizzazione delle sale convegno e delle mense;
- condizioni igienico-sanitarie;
- alloggi.

Gli organi di rappresentanza sono convocati dalla presidenza, per iniziativa della stessa o a richiesta di un quinto dei loro componenti, compatibilmente con l'esigenze di servizio.

Per i provvedimenti da adottare in materia di attività assistenziale, culturale, ricreativa, di promozione sociale, anche a favore dei familiari, l'amministrazione militare competente può avvalersi dell'apporto degli organi di rappresentanza intermedi o di base, per i rapporti con le regioni, le province, i comuni.

Art. 20

Sono vietati gli atti diretti comunque a condizionare o limitare l'esercizio del mandato dei componenti degli organi della rappresentanza.

I trasferimenti ad altre sedi di militari di carriera o di leva eletti negli organi di rappresentanza, qualora pregiudichino l'esercizio del mandato, devono essere concordati con l'organo di rappresentanza a cui il militare, di cui si chiede il trasferimento, appartiene.

Il Ministro della difesa emana, con decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, il regolamento interno per l'organizzazione e il funzionamento della rappresentanza militare, adottato dall'organo centrale a maggioranza assoluta dei componenti; con il medesimo decreto il Ministro della difesa stabilisce le norme di collegamento con i rappresentanti dei militari delle categorie in congedo e dei pensionati, delegati dalle rispettive associazioni.

Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge saranno emanate, con le stesse modalità previste dal primo comma dell'articolo 5, le norme di attuazione delle disposizioni contenute negli articoli 18 e 19.

Art. 21

Sono condonate le sanzioni disciplinari di corpo inflitte o da infliggere per infrazioni disciplinari commesse dai militari fino a tutto il 30 novembre 1977. Delle sanzioni condonate non deve rimanere alcuna traccia nel fascicolo personale degli interessati.

Ad istanza dell'interessato, da presentarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono revocati i trasferimenti che risultassero connessi a comportamenti rivolti a prospettare la necessità della riforma del regolamento di disciplina militare.

In deroga alle norme vigenti in materia di documentazione caratteristica del personale militare, è ammesso ricorso amministrativo al Ministro della difesa per l'annullamento delle documentazioni caratteristiche negative in dipendenza dei motivi connessi alla richiesta di riforma della disciplina militare e riferite agli anni 1971 e successivi.

Art. 22

L'articolo 40 del codice penale militare di pace è abrogato.

Art. 23

L'esercizio di un diritto ai sensi della presente legge esclude l'applicabilità di sanzioni disciplinari.

Art. 24

Il Ministro della difesa, entro il 31 dicembre di ogni anno, presenta al Parlamento una relazione sullo stato della disciplina militare.

Art. 25

Fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento di disciplina militare, continuano a trovare applicazione le norme del regolamento di disciplina militare approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1964, che non siano in contrasto con la presente legge.

Art. 26

Sono abrogate tutte le disposizioni legislative in contrasto con le norme della presente legge.

REGOLAMENTO DI DISCIPLINA MILITARE

(D.P.R. 18 luglio 1986, n. 545)

(Gazzetta Ufficiale 15 settembre 1986, n. 214)

TITOLO I

Fondamenti delle istituzioni militari

Articolo 1

Il militare

1. È militare il cittadino che fa parte delle Forze armate volontariamente o in adempimento degli obblighi stabiliti dalla legge sulla leva.
2. Al militare spettano i diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini. Egli è soggetto a particolare disciplina, a doveri e responsabilità nonché a limitazioni nell'esercizio di taluni diritti previste dalla Costituzione definite dalla legge e riportate nel presente regolamento.

Articolo 2

La disciplina militare

1. La disciplina del militare è l'osservanza consapevole delle norme attinenti allo stato di militare in relazione ai compiti istituzionali delle Forze armate ed alle esigenze che ne derivano. Essa è regola fondamentale per i cittadini alle armi in quanto costituisce il principale fattore di coesione e di efficienza.
2. Per il conseguimento e il mantenimento della disciplina sono determinate le posizioni reciproche del superiore e dell'inferiore, le loro funzioni, i loro compiti e le loro responsabilità. Da ciò discendono il principio di gerarchia e quindi il rapporto di subordinazione e il dovere dell'obbedienza.
3. Il militare osserva con senso di responsabilità e consapevole partecipazione tutte le norme attinenti alla disciplina e ai rapporti gerarchici. Nella disciplina tutti sono uguali di fronte al dovere ed al pericolo.

Articolo 3

I rapporti gerarchici

1. I militari delle Forze armate sono ripartiti in tre categorie:

a) ufficiali;

b) sottufficiali;

c) militari di truppa.

2. La tabella riportata nell'allegato A indica la successione gerarchica e la corrispondenza delle denominazioni dei gradi.

Articolo 4

La subordinazione

1. La subordinazione è il rapporto di dipendenza determinato dalla gerarchia militare. Essa richiede il consapevole adempimento dei doveri del proprio stato, e in particolare di quello dell'obbedienza.

Articolo 5

L'obbedienza

1. L'obbedienza consiste nella esecuzione pronta, rispettosa e leale degli ordini attinenti al servizio ed alla disciplina, in conformità al giuramento prestato.
2. Il dovere dell'obbedienza è assoluto, salvo i limiti posti dalla legge e dal successivo art. 25.

Articolo 6

Il giuramento

1. Il giuramento si presta in forma solenne, alla presenza della bandiera e del comandante del corpo; deve essere rinnovato ad ogni cambiamento di categoria del militare.
2. Gli ufficiali ed i sottufficiali prestano giuramento individuale; gli altri militari di norma collettivamente.

Articolo 7

La bandiera

1. La bandiera della Repubblica è il simbolo della Patria.
2. La bandiera da combattimento affidata ad una unità militare è, inoltre, il simbolo dell'onore dell'unità stessa nonché delle sue tradizioni, della sua storia, del ricordo dei suoi caduti. Essa va difesa fino all'estremo sacrificio.
3. Alla bandiera vanno tributati i massimi onori.

TITOLO II

Applicazione del regolamento di disciplina

Articolo 8

Condizioni di applicabilità

1. Il regolamento di disciplina militare si applica nei limiti disposti dai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 5 della legge di principio sulla disciplina militare.
2. Le attribuzioni conferite al Ministro della difesa, dal presente regolamento, per quel che concerne i Corpi armati dello Stato sono devolute, ai sensi dei rispettivi ordinamenti, ai Ministri alle cui dipendenze dirette i predetti Corpi sono posti.

TITOLO III

Doveri dei militari

Capo I - Doveri generali

Articolo 9

Doveri attinenti al giuramento

1. Con il giuramento il militare di ogni grado s'impegna solennemente ad operare per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate con assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane, con disciplina ed onore, con senso di responsabilità e consapevole partecipazione, senza risparmio di energie fisiche, morali ed intellettuali affrontando, se necessario, anche il rischio di sacrificare la vita.
2. L'assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane è il fondamento dei doveri del militare.

Articolo 10

Doveri attinenti al grado

1. Il grado corrisponde alla posizione che il militare occupa nella scala gerarchica.
2. Egli deve astenersi, anche fuori servizio, da comportamenti che possano comunque condizionare l'esercizio delle sue funzioni, ledere il prestigio dell'istituzione cui appartiene e pregiudicare l'estraneità delle Forze armate come tali alle competizioni politiche, fatto salvo quanto stabilito dal successivo art. 29.

3. Il militare investito di un grado deve essere di esempio nel compimento dei doveri, poiché l'esempio agevola l'azione e suscita lo spirito di emulazione.

Articolo 11

Doveri attinenti alla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica

1. I militari hanno il dovere di osservare le prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica, che rappresenta l'unità nazionale e ha il comando delle Forze armate secondo l'art. 87 della Costituzione.

Articolo 12

Doveri attinenti alla dipendenza gerarchica

1. Dal principio di gerarchia derivano per il militare:
   a) il dovere di obbedienza nei confronti del Ministro della difesa e dei Sottosegretari di Stato per la difesa quando esercitano le funzioni loro conferite per delega del Ministro;
   b) i doveri inerenti al rapporto di subordinazione nei confronti dei superiori di grado e dei militari pari grado o di grado inferiore investiti di funzioni di comando o di carica direttiva, nei limiti delle attribuzioni loro conferite.
2. Nelle relazioni di servizio e disciplinari il militare è tenuto ad osservare la via gerarchica.
3. Per la sostituzione del militare investito di comando o di carica direttiva in caso di morte, assenza o impedimento si applicano le disposizioni previste da ciascuna Forza armata o Corpo armato.
4. In mancanza di particolari disposizioni, al militare investito di comando o di carica direttiva deceduto, assente o impedito, subentra di iniziativa, fino alla nomina del successore da parte dell'autorità competente, il militare, che ne abbia titolo, in servizio presso lo stesso comando o reparto più elevato in grado, e, a parità di grado, più anziano, tenendosi presente che il militare in servizio permanente ha il dovere di esercitare il comando sui militari pari grado delle altre categorie, prescindendo dalle anzianità.
5. In ogni atto riferito al servizio o compiuto in servizio che comporta l'assunzione di responsabilità con conseguente emanazione di ordini il militare delle categorie in servizio permanente ha il dovere di esercitare il comando sui militari pari grado delle altre categorie, prescindendo dall'anzianità.

Articolo 13

Iniziativa

1. Il militare ha il dovere di agire di iniziativa, nell'ambito delle facoltà discrezionali e decisionali a lui conferite con l'assegnazione di un compito o la emanazione di un ordine, al fine di conseguire il risultato migliore.
2. Il militare ha il dovere di assumere l'iniziativa quando manchi di ordini e sia nell'impossibilità di chiederne o di riceverne o quando non possa eseguire per contingente situazione quelli ricevuti o quando siano chiaramente mutate le circostanze che avevano determinato gli ordini impartiti. In tal caso deve:
   a) agire razionalmente e con senso di responsabilità per assolvere il compito ricevuto o per conseguire lo scopo particolare al quale mirava l'ordine originario;
   b) informare, appena possibile, i propri superiori.
3. Il militare, specie se investito di particolari funzioni e responsabilità, non può invocare a giustificazione della propria inerzia, di fronte a circostanze impreviste, il non aver ricevuto ordini o direttive.

Articolo 14

Senso di responsabilità

1. Il senso di responsabilità consiste nella convinzione della necessità di adempiere integralmente ai doveri che derivano dalla condizione di militare per la realizzazione dei fini istituzionali delle Forze armate.

Articolo 15

Formazione militare

1. Il militare ha il dovere di conservare e migliorare le proprie conoscenze e le capacità fisiche e psichiche per poter disimpegnare con competenza ed efficacia l'incarico ricevuto e per far appropriato uso delle armi e dei mezzi affidatigli.
2. Egli deve:
   a) tendere al miglioramento delle sue prestazioni al servizio delle Forze armate attraverso la pratica di attività culturali e sportive;
   b) porre interesse alle vicende presenti e passate del corpo cui appartiene.
3. L'amministrazione militare pone in atto ogni possibile misura al fine di agevolare il miglioramento della formazione militare.

Articolo 16

Spirito di corpo

1. Lo spirito di corpo è il sentimento di solidarietà che, fondato sulle tradizioni etiche e storiche del corpo, deve unire i membri di una stessa unità al fine di mantenere elevato ed accrescere il prestigio del corpo cui appartengono.
2. Particolare impegno deve essere posto nell'illustrare la storia e le tradizioni del corpo ai militari che ne entrano a far parte.
3. Lo spirito di corpo, pur essendo fonte di emulazione tra le unità, non deve però intaccare lo spirito di solidarietà tra tutti i componenti delle Forze armate.

Articolo 17

Uniforme

1. L'uniforme indica la Forza armata, il corpo, il grado dei militari, e, talvolta, le loro funzioni ed incarichi.
2. Le stellette a cinque punte, distintivo peculiare dell'uniforme militare, sono il simbolo comune dell'appartenenza alle Forze armate.
3. Apposite norme prescrivono la composizione, la foggia e l'uso dell'uniforme, che il militare non deve in alcun caso modificare o alterare, ed i casi in cui è obbligatorio indossarla.
4. Il militare deve avere cura particolare dell'uniforme ed indossarla con decoro.
5. L'uso dell'uniforme è vietato al militare:
   a) quando è sospeso dall'impiego, dal servizio, dalle funzioni o dalle attribuzioni del grado;
   b) nello svolgimento delle attività private e pubbliche consentite.

Articolo 18

Dignità e decoro del militare

1. L'aspetto esteriore del militare deve essere decoroso, come richiede la dignità della sua condizione e deve comunque essere tale da consentire il corretto uso dei capi di equipaggiamento previsti.

Articolo 19

Doveri attinenti alla tutela del segreto ed al riserbo sulle questioni militari

1. Il militare, oltre ad osservare scrupolosamente le norme in materia di tutela del segreto, deve:

a) acquisire e mantenere l'abitudine al riserbo su argomenti o notizie la cui divulgazione può recare pregiudizio alla sicurezza dello Stato, escludendo dalle conversazioni private, anche se hanno luogo con familiari, qualsiasi riferimento ai suddetti argomenti o notizie;
b) evitare la divulgazione di notizie attinenti al servizio che, anche se insignificanti, possano costituire materiale informativo;
c) riferire sollecitamente ai superiori ogni informazione di cui sia venuto a conoscenza e che possa interessare la sicurezza dello Stato e delle istituzioni repubblicane, o la salvaguardia delle armi, dei mezzi, dei materiali e delle installazioni militari.

Articolo 20

Tenuta e sicurezza delle armi, dei mezzi, dei materiali e delle installazioni militari

1. Il militare deve avere cura delle armi, dei mezzi, dei materiali a lui affidati ed adottare le cautele necessarie per impedirne il deterioramento, la perdita o la sottrazione. Egli deve opporsi con decisione ad ogni atto che possa, anche indirettamente, determinare pericolo o arrecare danno alle armi, ai mezzi, ai materiali ed alle installazioni militari.
2. Nell'ambito delle installazioni militari il comandante o il direttore dell'installazione stessa può disporre l'adozione, da parte degli organi di servizio, di particolari controlli al personale in uscita o in entrata per impedire che sia asportato materiale dell'Amministrazione militare o che sia introdotto materiale che possa nuocere al singolo o alla comunità.

Capo II - Doveri dei superiori

Articolo 21

Doveri propri dei superiori

1. Il superiore deve tenere per norma del proprio operato che il grado e l'autorità gli sono conferiti perché siano impiegati ed esercitati unicamente al servizio ed a vantaggio delle Forze armate e per far osservare dai dipendenti le leggi, i regolamenti, gli ordini militari e le disposizioni di servizio. Per primo egli deve dare l'esempio del rispetto della disciplina e della rigorosa osservanza dei regolamenti: dovere tanto più imperioso quanto più è elevato il suo grado.

2. Il superiore deve mantenere salda la disciplina dei militari dipendenti e mirare a conseguire la massima efficienza dell'unità, ente o ufficio al quale è preposto. Egli deve in particolare:
   a) rispettare nei rapporti con gli inferiori la pari dignità di tutti ed informare sempre le proprie valutazioni a criteri di obiettività e giustizia;
   b) evitare, di massima, di richiamare in pubblico il militare che ha mancato. Per riprenderlo, sempre che sia possibile, deve chiamarlo in disparte e usare, nel richiamo, forma breve ed energica, riferendosi unicamente al fatto del momento;
   c) approfondire la conoscenza dei dipendenti, valutarne le precipue qualità individuali e svilupparne la personalità;
   d) provvedere all'istruzione militare del personale e attuare le misure intese a promuovere l'elevamento culturale, la formazione della coscienza civica, la preparazione professionale e la consapevole partecipazione;
   e) curare le condizioni di vita e di benessere del personale;
   f) assicurare il rispetto delle norme di sicurezza e di prevenzione per salvaguardare l'integrità fisica dei dipendenti;
   g) accordare i colloqui richiesti, anche per motivi di carattere privato o familiare, nelle forme stabilite e provvedere ad una sollecita valutazione delle istanze presentate nei modi prescritti;
   h) tenere in ogni occasione esemplare comportamento ed agire con fermezza, comprensione ed imparzialità;
   i) porre tutte le proprie energie affinché l'inferiore possa essere messo nella condizione migliore per eseguire l'ordine avuto.

Articolo 22

Doveri del comandante di corpo

1. L'ufficiale preposto, secondo le disposizioni in vigore, al comando o alla direzione di unità, di ente o servizio organicamente costituito e dotato di autonomia nel campo dell'impiego e in quello logistico, tecnico ed amministrativo, esercita le funzioni di comandante di corpo.
2. Il comandante di corpo, oltre ai doveri generali comuni a tutti i superiori, ha doveri particolari. Egli, nell'ambito del corpo, è direttamente responsabile della disciplina, dell'organizzazione, dell'impiego, dell'addestramento del personale e, nei limiti previsti da apposite norme, della conservazione dei materiali e della gestione amministrativa. Esplica, inoltre, le funzioni di polizia giudiziaria militare secondo le leggi ed i regolamenti vigenti nei riguardi dei propri dipendenti.

3. Apposite disposizioni di ciascuna Forza armata o Corpo armato stabiliscono gli incarichi che comunque comportano l'esercizio delle funzioni di comandante di corpo e definiscono le autorità militari cui è attribuito il potere sanzionatorio nel campo della disciplina.

Articolo 23

Emanazione di ordini

1. Gli ordini, emanati in conformità e nei casi previsti dalla legge, devono essere formulati con chiarezza in modo che non possa nascere dubbio od esitazione in chi li riceve.
2. Soltanto quando lo impongono imprescindibili esigenze connesse con il servizio il superiore può emanare ordini in deroga alle disposizioni di servizio, dandone tempestiva comunicazione all'autorità che ha emanato le disposizioni derogate.
3. Il superiore, qualora debba impartire un ordine ad un militare non direttamente dipendente, deve rivolgersi all'autorità da cui questi dipende, salvo casi urgenti in cui ha facoltà di agire direttamente, riferendo immediatamente all'autorità suddetta. In tale caso egli deve farsi riconoscere e specificare, se necessario, l'incarico ricoperto.

Articolo 24

Comportamento nei confronti di militari in stato di grave alterazione

1. Nel caso in cui un militare in stato di grave alterazione fisica o psichica trascenda negli atti in modo da determinare il pericolo di danno alla propria o altrui persona oppure a cose, i militari presenti, sotto la guida del più anziano, devono adoperarsi in modo idoneo per prevenire o contenere il danno e richiedere l'immediato intervento sanitario militare o civile.

Capo III - Doveri degli inferiori

Articolo 25

Esecuzione di ordini

1. Il militare deve eseguire gli ordini ricevuti con prontezza, senso di responsabilità ed esattezza, nei limiti delle relative norme di legge e di regolamento, nonché osservando scrupolosamente le specifiche consegne e le disposizioni di servizio. In particolare egli deve:

a) astenersi da ogni osservazione, tranne quelle eventualmente necessarie per la corretta esecuzione di quanto ordinato;
b) obbedire all'ordine ricevuto da un superiore dal quale non dipende direttamente, informandone quanto prima il superiore diretto;
c) far presente, ove sussista, l'esistenza di contrasto con l'ordine ricevuto da altro superiore; obbedire al nuovo ordine ed informare, appena possibile, il superiore dal quale aveva ricevuto il precedente ordine.

2. Il militare al quale venga impartito un ordine che non ritenga conforme alle norme in vigore deve, con spirito di leale e fattiva partecipazione, farlo presente a chi lo ha impartito dichiarandone le ragioni, ed è tenuto ad eseguirlo se l'ordine è confermato. Secondo quanto disposto dalle norme di principio, il militare al quale viene impartito un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine ed informare al più presto i superiori.

Articolo 26

Servizi regolati da consegna

1. La consegna è costituita dalle prescrizioni generali o particolari, permanenti o temporanee, scritte o verbali impartite per l'adempimento di un particolare servizio.
2. Il militare comandato in servizio regolato da consegna deve essere perfettamente a conoscenza della stessa, deve osservarla scrupolosamente e farla osservare da tutti. Egli non può farsi sostituire nel servizio senza essere stato regolarmente autorizzato.
3. Tutti i militari devono rispettare chi ha il dovere di far osservare una consegna e devono agevolarlo nell'assolvimento del compito.

Articolo 27

Saluto militare

1. Il saluto militare è manifestazione di disciplina e di osservanza dei doveri derivanti dai rapporti gerarchici ed è dovuto, nelle forme prescritte, dal militare in uniforme a tutti i superiori.
2. Il militare in abito civile, quando si trovi in una delle condizioni indicate nel terzo comma dell'art. 5 della legge di principio sulla disciplina militare, saluta con le forme usuali tra i civili.
3. La restituzione del saluto è sempre obbligatoria.
4. Apposite disposizioni regolano i casi particolari nei quali il militare è dispensato dal saluto.

XX ALLEGATI 10.10.2000 (copia) 29-11-2000 18:15 Pagina 257

TITOLO IV

Esercizio dei diritti derivanti dalla Costituzione

Articolo 28

Diritti dei militari

1. Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini.
2. Per i fini previsti dalle norme di principio sulla disciplina militare sono imposti ai militari le limitazioni ed i particolari doveri ivi previsti.

Articolo 29

Diritti politici

1. L'esercizio dei diritti politici spetta ai militari nei limiti e con le modalità previste dalla legge di principio sulla disciplina militare nonché dalle altre disposizioni di legge vigenti.

Articolo 30

Diritto di riunione

1. Il diritto di riunione dei militari è disciplinato dalla legge di principio sulla disciplina militare.
2. Nei casi in cui le riunioni sono consentite, queste devono essere autorizzate dall'autorità competente.

Articolo 31

Diritto di associazione

1. Il diritto di associazione dei militari è disciplinato dalla legge di principio sulla discina militare e dal presente regolamento.
2. I militari non possono aderire ad associazioni considerate segrete a norma di legge ed a quelle incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato.

Articolo 32

Diritto di informazione

1. Il diritto di informazione dei militari è disciplinato dalla legge di principio sulla disciplina militare.

Articolo 33

Pubblica manifestazione del pensiero

1. La pubblica manifestazione del pensiero dei militari è disciplinata dalla legge di principio sulla disciplina militare.
2. Quando si tratta di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio la prescritta autorizzazione deve essere richiesta per via gerarchica ed è rilasciata:
   a) per l'Esercito, dai comandi di regione militare e dai comandi di corpo d'armata ad eccezione dell'Arma dei carabinieri per la quale è competente il comando generale;
   b) per la Marina, dal comando in capo della squadra navale, dai comandi in capo di dipartimento, dai comandi militari marittimi autonomi;
   c) per l'Aeronautica, dai comandi di regione aerea;
   d) per il Corpo della guardia di finanza, dal comando generale.
3. Per i militari non dipendenti dai comandi sopra indicati l'autorizzazione deve essere rilasciata dall'autorità più elevata in grado dalla quale i militari stessi dipendono.
4. La richiesta di autorizzazione, da inoltrare con congruo anticipo, deve contenere l'indicazione dell'argomento da trattare e dei limiti nei quali la trattazione sarà contenuta. La risposta dell'autorità competente deve pervenire al richiedente in tempo utile.

Articolo 34

Libertà di movimento

1. La potestà di vietare o limitare nel tempo e nella distanza l'allontanamento dei militari dalla località di servizio, nei casi previsti dalla legge di principio sulla disciplina militare, è esercitata dal comandante di corpo o da altra autorità superiore, nonché dal comandante di distaccamento o posto isolato solo per urgenti necessità operative o in presenza di oggettive situazioni di pericolo.

Articolo 35

Assistenza spirituale ed esercizio del culto

1. L'esercizio del culto da parte dei militari è disciplinato dalla legge di principio sulla disciplina militare.
2. Compatibilmente con le esigenze di servizio il comandante del corpo o altra autorità superiore rende possibile ai militari che vi abbiano interesse la partecipazione ai riti

della religione professata e a quelle iniziative rivolte ai militari, sia singolarmente sia collettivamente, che vengono proposte e dirette dal personale addetto all'assistenza spirituale alle Forze armate.

3. Qualora un militare infermo, o per esso i suoi familiari, richieda i conforti della sua religione, i Ministri di questa devono essere chiamati ad assisterlo.

TITOLO V

Norme di comportamento e di servizio

Capo I - Norme di comportamento

Articolo 36

Contegno del militare

1. Il militare deve in ogni circostanza tenere condotta esemplare a salvaguardia del prestigio delle Forze armate.
2. Egli ha il dovere di improntare il proprio contegno al rispetto delle norme che regolano la civile convivenza.
3. In particolare deve:
   a) astenersi dal compiere azioni e dal pronunciare imprecazioni, parole e discorsi non confacenti alla dignità e al decoro;
   b) prestare soccorso a chiunque versi in pericolo o abbisogni di aiuto;
   c) consegnare prontamente al superiore o alle autorità competenti denaro o cosa che abbia trovato o che gli siano pervenuti per errore;
   d) astenersi dagli eccessi nell'uso di bevande alcoliche ed evitare l'uso di sostanze che possano alterare l'equilibrio psichico;
   e) rispettare le religioni, i ministri del culto, le cose ed i simboli sacri ed astenersi, nei luoghi dedicati al culto, da azioni che possano costituire offesa al senso religioso dei partecipanti.
4. Richiestone anche verbalmente da appartenenti alla polizia giudiziaria, deve prestare loro il proprio concorso.

Articolo 37

Norme di tratto

1. La correttezza nel tratto costituisce preciso dovere del militare.
2. Nei rapporti orali o scritti di servizio tra militari di grado diverso deve essere usata la terza persona.
3. Il militare si presenta al superiore con il saluto, indicando il grado ed il cognome. Nel riferirsi e nel rivolgersi ad altro militare deve usare l'indicazione del grado o della carica, seguita o meno dal cognome.
4. È fatta salva la consuetudine circa l'uso dell'appellativo "comandante" e, per gli ufficiali inferiori della Marina, dell'appellativo "signore", seguito o meno dal cognome.
5. I militari che per la prima volta si trovino insieme per rapporti di servizio devono presentarsi scambievolmente; quando sono di grado diverso si presenta per primo il meno elevato in grado.

Articolo 38

Senso dell'ordine

1. Ai fini della funzionalità ed efficienza delle Forze armate il militare deve compiere ogni operazione con le prescritte modalità, assegnare un posto per ogni oggetto, tenere ogni cosa nel luogo stabilito.
2. L'ordine deve essere patrimonio di ogni militare.

Articolo 39

Relazioni con i superiori

1. Ogni militare può chiedere, per via gerarchica, di conferire con il Ministro della difesa o con un superiore, precisando il motivo della richiesta per le questioni di servizio, oppure dichiarandone il carattere privato, nel caso di questioni non riguardanti il servizio e la disciplina.
2. Il Ministro della difesa può delegare altra autorità civile o militare a ricevere il richiedente.
3. La richiesta di conferire con dette autorità deve essere trasmessa con la massima sollecitudine.
4. Il superiore che la inoltra, nel caso si tratti di questioni di servizio, deve esprimere il proprio motivato parere in merito all'oggetto della richiesta.

5. Qualunque militare può far pervenire al Ministro della difesa, tramite il comandante di corpo o altra autorità superiore, un plico chiuso nel quale siano trattate solo questioni personali di particolare gravità e delicatezza attinenti al rapporto di impiego o di servizio.
6. Qualunque militare può presentarsi direttamente:
   a) ai propri superiori fino al comandante di compagnia o reparto corrispondente per giustificati motivi;
   b) a qualsiasi superiore fino al comandante di corpo per gravi ed urgenti motivi;
   c) all'autorità competente o a qualsiasi superiore in casi di urgenza che interessino la sicurezza del reparto o quando si tratti di questioni attinenti alla sicurezza dello Stato o alla salvaguardia di vite umane.
7. In ogni caso l'inferiore deve informare, appena possibile, il superiore per il cui tramite avrebbe dovuto corrispondere in via normale.
8. Ogni militare può conferire direttamente con l'autorità incaricata di una ispezione, sempre che ciò sia consentito mediante apposita comunicazione nell'ordine del giorno del corpo ispezionato.

Articolo 40

Presentazione e visite all'atto dell'assunzione di comando o incarico

1. L'ufficiale o il sottufficiale che assume quale titolare un comando o la direzione di un servizio viene presentato ai dipendenti secondo le particolari norme in vigore presso ciascuna Forza armata o Corpo armato.
2. Di norma l'ufficiale o il sottufficiale destinato a un comando, unità o servizio:
   a) è presentato ai propri dipendenti dal superiore diretto;
   b) deve effettuare le previste visite di dovere e di cortesia nelle circostanze e secondo le modalità prescritte in appositi regolamenti.

Articolo 41

Qualifiche militari apposte al nome

1. Nei documenti ufficiali e nelle carte da visita usate in relazioni di servizio, il nome del militare deve essere accompagnato dall'indicazione di grado e della carica rivestita.

Articolo 42

Sottoscrizioni e spese collettive

1. Le sottoscrizioni di carattere collettivo devono essere autorizzate dal Ministro della difesa.
2. In caso di manifestazioni a carattere affettivo - rallegramenti, commiati, auguri, condoglianze, solidarietà sociale - è data facoltà al comandante di corpo, di ente e di distaccamento di autorizzare spese collettive, purché contenute in limiti modesti e ripartite, in proporzione agli emolumenti, fra tutti i militari che aderiscono alla manifestazione.
3. L'adesione deve essere, comunque, strettamente volontaria e personale.

Capo II - Norme di servizio

Articolo 43

Lingua da usare in servizio

1. In servizio è obbligatorio l'uso della lingua italiana, tranne che si tratti di servizio a carattere internazionale.

Articolo 44

Orari e turni di servizio

1. Ogni militare è tenuto ad osservare l'orario di servizio.
2. I turni di servizio, salve particolari esigenze, devono essere regolati in modo che siano sempre rispettati, a terra e a bordo, gli orari prestabiliti, i turni di riposo e, in particolare, il riposo festivo. Gli stessi debbono essere equamente ripartiti e, per quelli più impegnativi, il personale deve poter usufruire di adeguato periodo di riposo.
3. Apposite norme disciplinano orari di servizio e turni di riposo.

Articolo 45

Libera uscita

1. I volontari in ferma breve con meno di dieci mesi di servizio, i graduati e militari semplici vincolati a ferme speciali da meno di dieci mesi ed i graduati e militari in

servizio di leva fruiscono di libera uscita secondo turni o orari stabiliti dalle norme in vigore per ciascuna Forza armata o Corpo armato.

1-bis. Quanto previsto al comma 1, si applica altresì al rimanente personale volontario in ferma breve o di leva vincolato a ferme speciali che pur non avendo l'obbligo dell'accasermamento fruisce degli alloggiamenti di reparto o di unità navale.

1-ter. Al personale di cui al comma 1-bis, fatte salve improrogabili esigenze di servizio e procedimenti disciplinari in corso, possono, qualora il militare ne faccia richiesta, essere concessi permessi speciali notturni.

2. I turni ed orari predetti debbono essere resi pubblici nell'ambito di ciascuna unità mediante affissione all'albo del reparto.
3. Il comandante di compagnia o reparto, competente secondo le disposizioni vigenti in ciascuna Forza armata o Corpo armato, può anticipare o prorogare l'orario della libera uscita dei militari dipendenti che di volta in volta ne facciano richiesta per motivate esigenze, mediante concessione di permessi.

Articolo 46

Licenza e permessi

1. Le licenze vengono concesse ai militari dalle competenti autorità gerarchiche per periodi superiori alle 24 ore.
2. A richiesta degli interessati l'autorità gerarchica competente può concedere, per particolari esigenze, permessi per periodi non superiori alle 24 ore.
3. Il militare in licenza deve osservare le apposite norme; l'inosservanza costituisce grave mancanza disciplinare.
4. Al militare in licenza o in permesso può essere ordinato di rientrare in servizio ove particolari esigenze lo richiedano.

Articolo 47

Rientro immediato al reparto

1. Tutti i militari in libera uscita, in permesso o in licenza, nonché quelli autorizzati ad alloggiare o pernottare fuori dai luoghi militari debbono rientrare immediatamente nelle caserme, a bordo delle navi, negli aeroporti e nelle altre installazioni militari quando il rientro venga ordinato per imprescindibili ed urgenti esigenze di servizio.

Articolo 48

Alloggiamento e pernottamenti

1. Tutti i militari hanno l'obbligo di alloggiare nella località sede di servizio.
2. I volontari in ferma breve con meno di dieci mesi di servizio e quelli dei contingenti occorrenti per i servizi di pronto impiego, nonché i graduati e militari semplici vincolati a ferme speciali da meno di dieci mesi ed i graduati e militari in servizio di leva hanno l'obbligo di fruire degli alloggiamenti di reparto o di unità navale ove possono conservare cose di proprietà privata secondo quanto prescritto dall'articolo 49.
3. Fatte salve le esigenze di servizio, il comandante di corpo in relazione alla situazione abitativa locale, può autorizzare:
   a) gli ufficiali, i sottufficiali, i volontari di truppa in servizio permanente, i volontari in ferma breve con oltre dieci mesi di servizio, nonché i graduati e militari semplici vincolati a ferme speciali da più di dieci mesi ad alloggiare in località diversa da quella di servizio;
   b) i volontari in ferma breve con meno di dieci mesi di servizio nonché i graduati e militari semplici vincolati a ferme speciali da meno di dieci mesi, con la famiglia abitante nella località sede di servizio, a pernottare presso la stessa.
4. Per il personale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, in relazione agli specifici compiti istituzionali, si applicano le particolari disposizioni emanate in materia.

Articolo 49

Detenzione e uso di cose di proprietà privata nei luoghi militari

1. Nei luoghi militari:
   a) è consentita la detenzione di abiti civili od altri oggetti di proprietà privata, compatibilmente con le disponibilità individuali di alloggiamento, fatta salva la conservazione del corredo ed equipaggiamento militare;
   b) può essere proibito dal comandante del corpo o da altra autorità superiore, in relazione a particolari esigenze di sicurezza, anche temporanee, l'uso o la semplice detenzione di macchine fotografiche o cinematografiche o di apparecchiature per registrazioni foniche o audiovisive;
   c) è vietata la detenzione di armi e munizioni di proprietà privata, ad eccezione delle armi di ordinanza;
   d) è sempre vietata la detenzione di apparecchi trasmittenti o ricetrasmittenti.

2. Per il personale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, in relazione agli specifici compiti istituzionali, vigono le particolari disposizioni emanate in materia.

Articolo 50

Uso dell'abito civile

1. L'uso dell'abito civile fuori dai luoghi militari è disciplinato dalla legge di principio sulla disciplina militare.
2. Nei luoghi militari l'uso dell'abito civile è disciplinato da apposite disposizioni di servizio.
3. Il militare in abito civile non deve indossare alcun distintivo o indumento caratteristico dell'uniforme.
4. Per il personale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, in relazione agli specifici compiti istituzionali, vigono le particolari disposizioni emanate in materia.

Articolo 51

Dipendenza dei militari in particolari condizioni

1. I militari destinati a prestare servizio presso enti non militari oppure enti della Difesa retti da personale non militare hanno dipendenza:
   a) di servizio, quella derivante dall'incarico assolto;
   b) disciplinare, dall'autorità militare di volta in volta indicata dalla Forza armata o Corpo armato di appartenenza.
2. Apposite disposizioni regolano la dipendenza dei militari destinati presso comandi, unità od enti internazionali.
3. I militari in attesa di destinazione, in aspettativa o sospesi dall'impiego o dal servizio dipendono dai comandi o dagli enti designati nell'ambito di ciascuna Forza armata o Corpo armato.
4. Il militare ricoverato in luogo di cura dipende disciplinarmente:
   a) dal direttore del luogo di cura medesimo, se ricoverato in stabilimento sanitario militare;
   b) dal comando nella cui circoscrizione si trova, o da altro comando od ente designato nell'ambito di ciascuna Forza armata o Corpo armato, qualora sia ricoverato in un nosocomio civile, oppure se riveste un grado superiore a quello del direttore dello stabilimento sanitario militare.

Articolo 52

Comunicazioni

1. Il militare presente al corpo o ente, che per malattia sia impedito a prestare servizio, deve informare prontamente il superiore diretto e, in relazione alla carica rivestita, chi è destinato a sostituirlo.
2. Al termine della malattia il militare deve informare prontamente il superiore diretto.
3. Il comandante di corpo o del distaccamento ha il dovere di informare tempestivamente i familiari del militare che versi in gravi condizioni di salute, specificando la malattia da cui il militare è affetto ed il luogo in cui si trova ricoverato.
4. Il militare che, essendo legittimamente assente, prevede, per malattia o per altra grave ragione, di non poter rientrare al corpo entro il termine stabilito, deve informare il comando di presidio - o in assenza il comando carabinieri - nella cui circoscrizione egli si trova; questo adotterà i provvedimenti del caso dandone immediata comunicazione al comando o ente dal quale il militare dipende.
5. Il militare deve altresì dare sollecita comunicazione al proprio comando o ente:
   a) di ogni cambiamento di stato civile e di famiglia;
   b) degli eventi in cui fosse rimasto coinvolto e che possono avere riflessi sul servizio.

Articolo 53

Sanitario di fiducia

1. In caso di malattia che determini un ricovero per cura in ospedale militare, il militare, o un suo familiare, ha il diritto di chiedere al direttore dello stabilimento, ove le condizioni lo consentano, il trasferimento in altro luogo di cura civile di sua scelta, assumendosene il relativo onere di spesa. In ogni caso di ricovero per cura in ospedale militare, il militare, o un suo familiare, può richiedere, sempre a proprie spese, l'intervento di un consulente di fiducia.

Articolo 54

Decesso di un militare

1. In caso di morte di un militare il comando di appartenenza provvede a:
   a) avvisare tempestivamente i familiari;
   b) effettuare le comunicazioni prescritte delle norme in vigore presso ciascuna Forza armata o Corpo armato;

c) far inventariare e conservare il denaro e gli altri beni di proprietà del defunto che si trovino presso il corpo;

d) far ritirare gli oggetti e i documenti di pertinenza dell'amministrazione in possesso del militare al momento del decesso;

e) adottare, circa gli averi del defunto, le disposizioni indicate nei regolamenti amministrativi;

f) notificare la causa del decesso del militare quando i familiari ne abbiano fatto espressa richiesta e a condizione che sia stato comunicato l'accertamento medico in merito al decesso e non sia in corso un procedimento giudiziario tendente ad accertare le cause del decesso.

2. Qualora il decesso avvenga nella sede di servizio e sempre che non vi siano sul posto i familiari del defunto in grado di provvedervi, il comando di appartenenza deve:
   a) far eseguire le notificazioni prescritte dalla legge sullo stato civile;
   b) far inventariare e conservare il denaro e gli altri beni di proprietà del defunto che si trovino nel suo alloggio, sia militare sia privato.
3. Qualora il militare sia deceduto in località fuori dalla sua sede di servizio, l'autorità militare nella cui competenza territoriale rientra la località stessa deve informare tempestivamente l'autorità da cui il militare dipende.
4. Se il decesso avviene a bordo di nave o di aeromobile militare, si applicano le disposizioni previste dalle apposite norme.
5. In caso di morte accidentale o violenta la salma del militare non deve essere rimossa senza autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Articolo 55

Militari prigionieri di guerra

1. Il militare prigioniero di guerra conserva lo status di militare ed è sempre soggetto alle leggi italiane, al presente regolamento ed alle convenzioni internazionali recepite dall'ordinamento italiano, delle cui norme è tenuto a chiedere l'applicazione nei suoi confronti.
2. Il militare prigioniero di guerra deve rifiutarsi di comunicare al nemico notizie di qualsiasi genere, salvo le proprie generalità ed eventualmente quelle di altri militari fisicamente incapaci di comunicare, strettamente limitate al cognome, nome, grado, data di nascita e matricola.
3. I militari che rivestono il grado conservano la loro autorità e le conseguenti responsabilità anche dopo la cattura. Il più elevato in grado o più anziano di essi ha

l'obbligo, salvo in caso di impedimento, di assumere il comando nell'ambito del campo o del gruppo dei prigionieri di guerra.

TITOLO VI
Sanzioni disciplinari

Capo I - Norme generali

Articolo 56
Principi fondamentali

1. Non possono essere inflitte sanzioni disciplinari diverse da quelle previste dalla legge.
2. L'esercizio del potere sanzionatorio spetta, per le punizioni diverse dalla consegna e dalla consegna di rigore, ai superiori indicati nello specchio in allegato B.
3. Le punizioni agli ufficiali generali ed ammiragli ai colonnelli, ai capitani di vascello, ai comandanti di corpo e agli ufficiali che non dipendono da un comando di corpo sono inflitte dal superiore militare diretto o da altra autorità militare indicata di volta in volta da ciascuna Forza armata o Corpo armato.
4. Le competenze indicate nei successivi articoli per il comandante di corpo o ente devono intendersi valide anche per i casi previsti nel presente paragrafo.
5. I militari comandati o aggregati presso un reparto, corpo o ente dipendono disciplinarmente da tale reparto, corpo o ente. Ogni decisione in materia disciplinare è devoluta all'autorità militare che ne ha la competenza e dalla quale il militare dipende all'atto della decisione stessa.

Articolo 57
Infrazione disciplinare

1. Costituisce infrazione disciplinare punibile con una delle sanzioni disciplinari di corpo, salva l'applicabilità di una sanzione disciplinare prevista dalla legge di Stato, ogni violazione dei doveri del servizio e della disciplina indicati dalla legge, dai regolamenti militari, o conseguenti all'emanazione di un ordine.
2. Nel rilevare l'infrazione il superiore deve attenersi alla procedura di cui al successivo art. 58.

Articolo 58

Procedura da seguire nel rilevare l'infrazione

1. Ogni superiore che rilevi l'infrazione disciplinare, per la quale non sia egli stesso competente ad infliggere la sanzione, deve far constatare la mancanza al trasgressore, procedere alla sua identificazione e fare rapporto senza ritardo allo scopo di consentire una tempestiva instaurazione del procedimento disciplinare.
2. Il rapporto deve indicare con chiarezza e concisione ogni elemento di fatto obiettivo, utile a configurare esattamente l'infrazione. Il rapporto non deve contenere proposte relative alla specie ed alla entità della sanzione.
3. Se il superiore che ha rilevato l'infrazione ed il militare che l'ha commessa appartengono allo stesso corpo, il rapporto è inviato:
   a) direttamente al comandante di reparto, se comune ad entrambi i militari;
   b) per via gerarchica al comandante del corpo, se trattasi di militare di altro reparto.
4. Per il personale imbarcato il rapporto viene inviato al comando della nave.
5. Negli altri casi il superiore, tramite il proprio comando di corpo o ente, invia il rapporto al comando di corpo da cui il trasgressore dipende; qualora egli si trovi fuori dalla propria sede il rapporto deve essere presentato, per l'inoltro, al locale comando presidio.
6. I generali, gli ammiragli, i colonnelli, i capitani di vascello e gli ufficiali di grado inferiore investiti delle funzioni di comandante di corpo, anche se di Forza armata o di Corpo armato diversi, inviano il rapporto direttamente al comandante del corpo da cui dipende il militare che ha commesso l'infrazione.
7. Qualora l'infrazione indicata nel suddetto rapporto sia prevista tra i comportamenti punibili con la consegna di rigore il comandante di corpo è obbligato ad instaurare il procedimento disciplinare.

Articolo 59

Procedimento disciplinare

1. Il procedimento disciplinare deve essere instaurato senza ritardo e svolgersi oralmente attraverso le seguenti fasi:
   a) contestazione degli addebiti;
   b) acquisizione delle giustificazioni ed eventuali prove testimoniali;
   c) esame e valutazione degli elementi contestati e di quelli addotti a giustificazione;
   d) decisione;
   e) comunicazione all'interessato.

2. L'autorità competente, qualora ritenga che sussistano gli estremi per infliggere la sanzione della consegna di rigore, procede a norma dell'art. 66.
3. La decisione dell'autorità competente viene comunicata verbalmente senza ritardo all'interessato anche quando l'autorità stessa non ritenga di far luogo all'applicazione di alcuna sanzione.
4. Nei casi previsti dal presente regolamento, al trasgressore viene anche data comunicazione scritta contenente la motivazione del provvedimento.
5. La motivazione deve essere redatta in forma concisa e chiara e configurare esattamente l'infrazione commessa indicando la disposizione violata o la negligenza commessa e le circostanze di tempo e di luogo del fatto.
6. L'autorità procedente, qualora accerti la propria incompetenza in relazione all'irrogazione della sanzione disciplinare, deve darne immediata comunicazione all'interessato e all'autorità competente rimettendole gli atti corredati di una sintetica relazione.
7. Le decisioni adottate a seguito di rapporto devono essere rese note al compilatore del rapporto stesso.

Articolo 60

Criteri per la irrogazione delle sanzioni disciplinari di corpo

1. Le sanzioni disciplinari devono essere commisurate al tipo di mancanza commessa ed alla gravità della stessa.
2. Nel determinare la specie ed eventualmente la durata della sanzione devono inoltre essere considerati i precedenti di servizio disciplinari, il grado, l'età, e l'anzianità di servizio del militare che ha mancato.
3. Vanno punite con maggior rigore le infrazioni:
   a) intenzionali;
   b) commesse in presenza di altri militari;
   c) commesse in concorso con altri militari;
   d) ricorrenti con carattere di recidività.
4. Nel caso di concorso di più militari nella stessa infrazione disciplinare è inflitta una sanzione più severa al più elevato in grado o, a parità di grado, al più anziano.
5. Quando debba essere adottato un provvedimento disciplinare riguardante più trasgressioni commesse da un militare, anche in tempi diversi, viene inflitta un'unica punizione in relazione alla più grave delle trasgressioni e al comportamento contrario alla disciplina rivelato complessivamente dalla condotta del militare stesso.

Capo II - Sanzioni disciplinari di corpo

Articolo 61

Specie delle sanzioni disciplinari di corpo

1. Le sanzioni disciplinari di corpo sono quelle previste dalla legge di principio sulla disciplina militare.

Articolo 62

Richiamo

1. Il richiamo e un ammonimento con cui vengono punite lievi mancanze o omissioni causate da negligenza. Può essere inflitto da qualsiasi superiore, senza obbligo di rapporto.
2. Il richiamo non dà luogo a trascrizione sul fascicolo personale e a particolari forme di comunicazione scritta o pubblicazione.

Articolo 63

Rimprovero

1. Il rimprovero è una dichiarazione di biasimo con cui vengono punite le lievi trasgressioni alle norme della disciplina e del servizio o la recidività nelle mancanze per le quali può essere inflitto il richiamo.
2. È inflitto dalle autorità in allegato B.
3. Il provvedimento con il quale è inflitta la punizione viene comunicato per iscritto all'interessato ed è trascritto nella documentazione personale.

Articolo 64

Consegna

1. Con la consegna vengono punite:
   a) l'inosservanza dei doveri;
   b) la recidività nelle mancanze;
   c) più gravi trasgressioni alle norme della disciplina e del servizio.
2. Il provvedimento con il quale è inflitta la punizione viene comunicato per iscritto all'interessato ed è trascritto nella documentazione personale.
3. Il provvedimento è esecutivo dal giorno della comunicazione verbale all'interessato.

4. I militari di truppa ammogliati, i sottufficiali e gli ufficiali che usufruiscono di alloggi o privato sono autorizzati a scontare presso tale alloggio la punizione di consegna.

Articolo 65

Consegna di rigore

1. La consegna di rigore si applica per le infrazioni specificamente indicate nell'allegato C al presente regolamento.
2. Il proprio alloggio di cui all'art. 14 della legge di principio può essere sia quello privato sia quello di servizio.
3. Il comandante di corpo può far scontare, per particolari ragioni di disciplina, la consegna di rigore in apposito spazio nell'ambiente militare anche al personale provvisto di alloggio privato o di servizio.
4. Il superiore che ha inflitto la punizione può disporre che la consegna di rigore venga scontata con le stesse modalità previste per la consegna, quando lo richiedano particolari motivi di servizio.
5. I locali destinati ai puniti di consegna di rigore devono avere caratteristiche analoghe a quelle degli altri locali della caserma adibiti ad alloggio.
6. La vigilanza è affidata a superiori o pari grado del punito e viene esercitata secondo le disposizioni di ciascuna Forza armata o Corpo armato.
7. Con la consegna di rigore possono, inoltre, essere puniti:
   a) fatti previsti come reato, per i quali il comandante di corpo non ritenga di richiedere il procedimento, nell'ambito delle facoltà concessegli dalla legge penale;
   b) fatti che abbiano determinato un giudizio penale a seguito del quale sia stato instaurato un procedimento disciplinare.
8. Il provvedimento relativo alla punizione viene subito comunicato verbalmente all'interessato e successivamente notificato mediante comunicazione scritta. Esso è trascritto nella documentazione personale.
9. Il provvedimento è esecutivo dal giorno della comunicazione verbale all'interessato.

Articolo 66

Procedure per infliggere la consegna di rigore

1. Dopo aver provveduto agli adempimenti indicati nei successivi articoli 67 e 68 il comandante di corpo o di ente convoca l'incolpato, il difensore e la commissione.

2. Il procedimento si svolge, quindi, come segue:
   a) contestazione da parte del comandante di corpo o di ente degli addebiti;
   b) esposizione da parte dell'incolpato delle giustificazioni in merito ai fatti addebitatigli;
   c) eventuale audizione di testimoni ed esibizione di documenti;
   d) intervento del militare difensore.
3. Il comandante, congedati gli eventuali testimoni, l'incolpato ed il difensore, sentita la commissione, la invita a ritirarsi per formulare il parere di competenza. Se non vi è accordo tra i componenti della commissione, il parere è espresso a maggioranza.
4. I componenti la commissione sono tenuti al segreto sulle opinioni espresse nel proprio ambito.
5. Il parere viene reso noto verbalmente al comandante di corpo o di ente entro il tempo massimo di due ore.
6. Il parere non è vincolante.
7. Il comandante di corpo o di ente deve rendere nota la propria decisione possibilmente entro lo stesso giorno. La decisione viene comunicata senza ritardo all'interessato anche quando non sono applicate sanzioni.
8. Quando previsto, la comunicazione viene fatta anche per iscritto.
9. Successivamente alla seduta, il comandante di corpo fa redigere e firma apposito verbale nel quale, oltre alla motivazione della decisione ed al parere della commissione, devono essere precisate le generalità dei componenti della commissione e del militare difensore.

Articolo 67

Commissione consultiva

1. Il comandante di corpo o di ente, tutte le volte che si trova a dover giudicare una infrazione per la quale sia prevista la sanzione della consegna di rigore, ha l'obbligo di sentire, prima della sua decisione, il parere della commissione prevista dall'art. 15, comma secondo, della legge di principio sulla disciplina militare.
2. La commissione è nominata dal comandante di corpo ed è presieduta dal più elevato in grado o dal più anziano dei componenti a parità di grado.
3. Qualora presso il corpo o l'ente non esistano, in tutto o in parte, militari del grado prescritto per la costituzione della commissione, il comandante di corpo o di ente richiede al comando o all'ente, immediatamente superiore in via disciplinare, l'indicazione dei citati militari.

4. La commissione deve essere resa edotta delle generalità dell'incolpato e degli addebiti a lui contestati.
5. Nel caso in cui più militari abbiano commesso la stessa mancanza la commissione è unica.
6. Non possono far parte della commissione il superiore che ha rilevato la mancanza e il militare offeso o danneggiato.

Articolo 68

Militare difensore

1. Il militare che ha ricevuto l'invito a nominare un difensore di fiducia, per il quale gli viene indicato il grado massimo, deve comunicare al più presto il nome del prescelto. Egli può scegliere tra tutti i militari presenti al corpo o all'ente nei limiti previsti dal successivo paragrafo 2. In mancanza di designazione entro ventiquattro ore il comandante di corpo o di ente nomina un difensore d'ufficio.
2. Il militare designato d'ufficio non può rifiutare l'incarico tranne che sussista un giustificato impedimento.
3. Le funzioni di difensore non possono essere assolte dal superiore che ha rilevato la mancanza.
4. Il militare difensore è vincolato al segreto d'ufficio e non deve accettare alcun compenso per l'attività svolta.
5. L'ufficio di difensore non dispensa il militare che lo esercita dai suoi normali obblighi di servizio, salvo che per il tempo necessario all'adempimento delle funzioni che l'ufficio stesso comporta.
6. Un militare può esercitare l'ufficio di difensore non più di sei volte in dodici mesi.

Articolo 69

Provvedimenti provvisori a titolo precauzionale

1. I provvedimenti provvisori di cui all'art. 15, terzo comma, della legge di principio sulla disciplina militare, possono essere adottati dal comandante di corpo che rileva una mancanza tale da comportare la consegna o la consegna di rigore, o che ne viene edotto.
2. Il superiore che adotta il provvedimento provvisorio deve informare senza ritardo l'autorità competente ad irrogare la sanzione, affinché essa provveda alla conferma o meno del provvedimento, in attesa di procedere ai sensi dell'art. 59 e dell'art. 66.

3. La durata del provvedimento provvisorio va compresa nel computo della sanzione definitiva.

Capo III - Istanze e ricorsi avverso le sanzioni disciplinari di corpo

Articolo 70

Istanza di riesame e ricorso gerarchico

1. In relazione all'istanza di riesame ed al ricorso gerarchico di cui all'art. 16 della legge di principio sulla disciplina militare, proposti dal militare che si ritenga ingiustamente punito, si osservano anche le norme di cui ai successivi articoli 71 e 72 del presente regolamento.

Articolo 71

Istanza di riesame delle sanzioni disciplinari di corpo

1. Ogni militare può presentare, in qualunque tempo, istanza scritta tendente ad ottenere il riesame della sanzione disciplinare infittagli, qualora sopravvengano nuove prove tali da far ritenere che sia applicabile una sanzione minore o possa essere dichiarato il proscioglimento dall'addebito.
2. L'istanza di riesame non sospende l'esecuzione della sanzione né i termini per la proposizione dei ricorsi avverso il provvedimento disciplinare previsti dal successivo art. 72.
3. L'istanza deve essere diretta, in via gerarchica, alla stessa autorità che ha emesso il provvedimento.
4. Avverso la decisione sull'istanza di riesame emanata dall'autorità adita ai sensi del precedente n. 3 il militare può proporre ricorso gerarchico ai sensi del successivo art. 72.

Articolo 72

Ricorso gerarchico avverso le sanzioni disciplinari di corpo

1. Il superiore, per il cui tramite va proposto il ricorso gerarchico, deve inoltrarlo sollecitamente senza pareri o commenti all'autorità gerarchica immediatamente superiore a quella che ha inflitto la sanzione di corpo.

Capo IV - Disposizioni particolari

Articolo 73

Presentazione dei militari puniti

1. Tutti i militari, ultimata la punizione, devono essere presentati al superiore che l'ha inflitta, salvo che non ne siano espressamente dispensati.
2. Il giorno e l'ora di presentazione sono stabiliti dalla predetta autorità.

Articolo 74

Sospensione e condono delle sanzioni disciplinari di corpo

1. L'autorità che ha inflitto la sanzione di consegna o di consegna di rigore può sospenderne l'esecuzione, per il tempo strettamente necessario, sia per concrete e motivate esigenze di carattere privato del militare punito, sia per motivi di servizio.
2. Il Ministro, in occasione di particolari ricorrenze, ha facoltà di condonare collettivamente le sanzioni di consegna e di consegna di rigore in corso di esecuzione. Analoga facoltà è concessa al capo di stato maggiore di Forza armata o comandante generale per la festa d'Arma e al comandante del corpo in occasione della festa del corpo stesso.
3. Il condono non comporta la cancellazione della trascrizione dagli atti matricolari o personali.

Articolo 75

Cessazione degli effetti delle sanzioni disciplinari di corpo

1. I militari possono chiedere la cessazione di ogni effetto delle sanzioni trascritte nella documentazione personale. L'istanza relativa può essere presentata, per via gerarchica, al Ministro competente dopo almeno due anni di servizio dalla data della comunicazione della punizione, se il militare non ha riportato, in tale periodo, sanzioni disciplinari.
2. Il Ministro decide entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza tenendo conto del parere espresso dai superiori gerarchici e di tutti i precedenti di servizio del richiedente.
3. In caso di accoglimento dell'istanza le annotazioni relative alla sanzione inflitta sono eliminate dalla documentazione personale, esclusa peraltro ogni efficacia retroattiva.

TITOLO VII

Ricompense

Articolo 76

Ricompense militari

1. È obbligatorio l'uso, disciplinato dai regolamenti sulle uniformi, delle insegne metalliche, dei relativi nastrini e segni distintivi attinenti alle ricompense elencate nell'allegato D, nonché a quelle previste dal successivo art. 77 qualora ne siano dotate con provvedimento di Forza armata o Corpo armato.

Articolo 77

Ricompense per lodevole comportamento e particolare rendimento in servizio

1. Le ricompense per lodevole comportamento e per particolare rendimento sono:
   a) encomio solenne;
   b) encomio semplice;
   c) elogio.
2. L'encomio solenne consiste in una lode particolare per atti eccezionali ed è pubblicato nell'ordine del giorno del corpo, di unità e di comandi superiori, affinché tutti ne traggano esempio. È tributato da autorità di grado non inferiore a generale di corpo d'armata o equivalente e a generale di divisione per l'Arma dei carabinieri e per il Corpo della guardia di finanza.
3. L'autorità che concede l'encomio solenne ne detta la motivazione e ne dispone la pubblicazione. La motivazione deve essere trascritta sui documenti personali del militare.
4. L'encomio semplice consiste nella lode per un atto speciale ovvero per meriti particolari che esaltino il prestigio del corpo o dell'ente di appartenenza. È tributato da un generale od ammiraglio della linea gerarchica.
5. L'encomio semplice deve essere pubblicato nell'ordine del giorno del corpo ed è trascritto nei documenti personali dell'interessato.
6. L'encomio semplice e l'encomio solenne possono essere tributati anche collettivamente.
7. L'encomio collettivo tributato ad un intero reparto non va trascritto sui documenti personali dei singoli componenti del reparto stesso.
8. L'elogio consiste nella lode, verbale o scritta, per costante lodevole comportamento

nell'adempimento dei propri doveri e/o per elevato rendimento in servizio. Esso può essere tributato da qualsiasi superiore. È trascritto nei documenti personali solo quando è tributato, per iscritto, dal comandante del corpo.

9. Il superiore che ritenga il comportamento di un subordinato meritevole di una delle predette ricompense e non sia competente a tributarle ne fa proposta al superiore competente.

Si omettono gli allegati A, B e D

ALLEGATO C

(Art. 65)

Comportamenti che possono essere puniti con la consegna di rigore.

Anche ove non sia espressamente previsto nelle singole fattispecie, dovrà tenersi conto, nell'irrogazione della consegna di rigore, della gravità del fatto, della recidività, delle circostanze in cui è stata commessa l'infrazione e del danno che ne è derivato al servizio e all'amministrazione.

I comandanti responsabili non sono esenti dall'obbligo di promuovere il perseguimento del trasgressore in via penale quando il comportamento del militare, oltre a costituire infrazione disciplinare, configuri un reato.

Quando lo stesso comportamento possa dar luogo all'irrogazione di una sanzione disciplinare di stato, si procederà ai sensi di legge.

Oltre ai comportamenti di cui al presente allegato, con la consegna di rigore possono essere puniti, ai sensi dell'art. 65:

fatti previsti come reato, per i quali il comandante di corpo non ritenga di richiedere il procedimento, nell'ambito delle facoltà concessegli dalla legge penale;

fatti che abbiano determinato un giudicato penale, a seguito del quale sia stato instaurato un procedimento disciplinare.

1. Violazione dei doveri attinenti al giuramento prestato (art. 9).
2. Violazione del dovere di osservare le prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica (art. 11).
3. Violazione rilevante dei doveri attinenti al grado ed alle funzioni del proprio stato (art. 10).

4. Violazione del dovere di riserbo sugli argomenti che si riferiscono alla difesa militare, allo stato di approntamento ed efficienza delle unità, alla sicurezza del personale, delle armi, dei mezzi e delle installazioni militari (articoli 19 e 20).
5. Inosservanza delle prescrizioni concernenti la tutela del segreto militare e d'ufficio (art. 19) e delle disposizioni che regolano l'accesso in luoghi militari o comunque destinati al servizio (art. 20).
6. Trattazione pubblica non autorizzata di argomenti di carattere riservato di interesse militare e di servizio o comunque attinenti al segreto d'ufficio (art. 33).
7. Omissione o ritardo nel segnalare ai superiori un pericolo per la difesa dello Stato e delle istituzioni repubblicane o per la sicurezza delle Forze armate (art. 12)
8. Violazione dei doveri di contrastare o segnalare atti che costituiscano pericolo o rechino danno alle armi, ai mezzi, alle opere, agli edifici o agli stabilimenti militari (art. 20).
9. Comportamento lesivo del principio della estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche (art. 29).
10. Partecipazione a riunioni o manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, o svolgimento di propaganda a favore o contro partiti, associazioni politiche o candidati ad elezioni politiche ed amministrative, condizioni indicate nell'art. 8 del presente ordinamento (articoli 8 e 29).
11. Adesione ad associazioni sindacali e svolgimento di attità sindacale da parte di militari non in servizio di leva o non saltuariamente richiamati in servizio temporaneo (art. 31).
12. Svolgimento di attività sindacale da parte di militari in servizio di leva o temporaneamente richiamati in servizio, nelle circostanze in cui è prevista l'integrale applicazione del regolamento di disciplina militare (art. 31).
13. Partecipazione a riunioni non autorizzate o con trattazione di argomenti non consentiti nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio o, fuori dai predetti luoghi, ad assemblee o adunanze di militari che si qualificano esplicitamente come tali o siano in uniforme (art. 30).
14. Violazione del dovere di informare al più presto i superiori della ricezione di un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisca manifestamente reato (art. 25).
15. Emanazione di un ordine non attinente alla disciplina o non riguardante il servizio, o eccedente i compiti di istituto (art. 23).
16. Comportamenti, apprezzamenti, giudizi gravemente lesivi della dignità personale di altro militare o di altri militari considerati come categoria (articoli 21, 36 e 37).

17. Comportamento gravemente lesivo del prestigio o della reputazione delle Forze armate o del corpo di appartenenza (art. 16).
18. Negligenza nel governo del personale, nella cura delle condizioni di vita e di benessere dei dipendenti, nel controllo sul comportamento disciplinare degli inferiori (articoli 21 e 22).
19. Inosservanza del dovere di effettuare i controlli previsti sui dipendenti nell'esecuzione di un servizio di particolare rilevanza o nell'attuazione e osservanza delle norme di sicurezza e di prevenzione nell'ambito del proprio comando, ufficio, unità ed ente, avuto anche riguardo al pericolo e all'entità del danno cagionato (articoli 21 e 22).
20. Mancanza d'iniziativa nelle circostanze previste dal presente regolamento quando si tratta di interventi di particolare rilevanza (art. 13).
21. Omissioni nell'emanazione o manifesta negligenza nella acquisizione della consegna (art. 26).
22. Negligenza o imprudenza o ritardo nell'esecuzione di un ordine o nell'espletamento di un servizio secondo le modalità prescritte (articoli 13, 14 e 25).
23. Abituale inosservanza delle disposizioni attinenti al senso dell'ordine o alle disposizioni che regolano l'orario di servizio, lo svolgimento delle operazioni e il funzionamento dei servizi (articoli 14, 38 e 44).
24. Grave negligenza o imprudenza o inosservanza delle disposizioni nell'impiego del personale e dei mezzi o nell'uso, nella custodia o nella conservazione di armi, mezzi, materiali e infrastrutture. Danni di rilevante entità procurati ai materiali ed ai mezzi della amministrazione militare. Maltrattamento ad animali in dotazione al reparto (articoli 20, 21 e 22).
25. Abituale negligenza nella custodia e nell'uso dei valori, timbri o sigilli o stampati, o nella conservazione del carteggio d'ufficio o nella custodia dei documenti militari di riconoscimento personale (articoli 14 e 20).
26. Abituale negligenza nell'apprendimento delle norme e delle nozioni militari che concorrono alla formazione tecnica del militare (articoli 14 e 15).
27. Comportamenti ed atti di protesta gravemente inurbani (art. 36).
28. Comportamento particolarmente violento fra militari (art. 36).
29. Allontanamento, senza autorizzazione o in contrasto ad una prescrizione, da un luogo militare o durante un servizio (articoli 25 e 26).
30. Trasgressione alle limitazioni poste all'allontanamento dalla località di servizio (articoli 24 e 48).

31. Ritardo ingiustificato e ripetuto superiore alle 8 ore nel rientro dalla libera uscita, dalla licenza o dal permesso (articoli 25 e 45).
32. Reiterata inosservanza dell'obbligo di richiedere la prescritta autorizzazione per recarsi all'estero, per un periodo superiore alle 24 ore (art. 34).
33. Inosservanza ripetuta delle norme attinenti all'aspetto esteriore o al corretto uso dell'uniforme (articoli 17 e 18).
34. Trasgressione al divieto dell'uso dell'uniforme nelle circostanze previste dal presente regolamento (articoli 17 e 50).
35. Ripetuta violazione del divieto di indossare, in abito civile, indumenti caratteristici, distintivi della serie di vestiario in distribuzione (articolo 50).
36. Dichiarazioni volutamente incomplete o infondate rese in un rapporto di servizio o comunque per ragioni di servizio o dichiarazioni false contenute in una istanza (articoli 39, 71 e 72).
37. Detenzione e uso in luoghi militari - nei casi in cui ne sia stato fatto espresso divieto - di macchine fotografiche o cinematografiche, o di apparecchiature per registrazione fonica o audiovisiva (articoli 19 e 49).
38. Detenzione o porto di armi o munizioni di proprietà privata in luogo militare, non autorizzati (articoli 20 e 49).
39. Introduzione o detenzione in luoghi militari di apparecchi trasmittenti o ricetrasmittenti (articoli 19 e 49).
40. Comportamenti volontariamente rivolti a menomare la propria efficienza fisica e tali da escludere o condizionare l'adempimento di un servizio (art. 15).
41. Inosservanza degli obblighi connessi all'esecuzione della sanzione disciplinare di consegna di rigore o della consegna. Irrogazione di punizioni non previste dal regolamento di disciplina militare (articoli 55, 57, 58, 64, 65 e 66).
42. Comportamenti intesi a limitare l'esercizio del mandato del difensore (art. 68).
43. Violazione da parte dei componenti della commissione o da parte del difensore, dei doveri inerenti al loro ufficio (articoli 67 e 68).
44. Comportamenti intesi a discriminazione politica (art. 29).
45. Trattazione presso gli organi di rappresentanza militare di materie non consentite dalla legge.
46. Invio o rilascio alla stampa o ad organi di informazione, di comunicazioni o dichiarazioni a nome di un organo di rappresentanza militare. È fatta eccezione per i componenti del COCER per quanto riguarda le materie di competenza di tale organo rappresentativo (*).

47. Adesione, qualificandosi come appartenente ad un organo di rappresentanza militare, a iniziative, o riunioni, o ordini del giorno, o appelli o manifestazioni, o dibattiti, senza preventiva autorizzazione dell'autorità gerarchica competente quando il fatto sia lesivo degli interessi delle Forze armate.
48. Svolgimento di attività connesse con la rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza, senza preventiva autorizzazione dell'autorità gerarchica competente.
49. Ripetuta promozione, quale appartenente ad un organo di rappresentanza militare, di rapporti con organismi estranei alle Forze armate, senza preventiva autorizzazione dell'autorità gerarchica competente.
50. Atti diretti a condizionare l'esercizio del mandato dei componenti degli organi di rappresentanza militare.
51. Attività di propaganda elettorale fuori dai luoghi militari per le elezioni degli organi di rappresentanza.
52. Attività di propaganda all'interno dei luoghi militari nelle ore di servizio, in locali diversi da quelli stabiliti e con l'ausilio di mezzi non consentiti dal regolamento sulla rappresentanza militare.
53. Atti e intimidazioni che turbano il regolare svolgimento delle elezioni per la rappresentanza militare.
54. Alterazione dei risultati di una consultazione elettorale per la formazione degli organi della rappresentanza militare.
55. Inosservanza delle disposizioni relative al funzionamento dell'organo di rappresentanza militare di appartenenza.

(*) Numero così sostituito dall'art. 3, D.P.R. 27 novembre 1992, n. 520 (Gazz. Uff. 2 gennaio 1993, n. 1), entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione.

D.P.R. 4 Novembre 1979, N. 691 (1)

REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA MILITARE (2)

Parte I

Gli organi del sistema di rappresentanza

Titolo I

Ordinamento

Art. 1

Scopo e natura del sistema di rappresentanza.

Il presente regolamento detta norme in materia di rappresentanza militare per l'attuazione degli articoli 18 e 19 della legge n. 382/78. Viene in tal modo istituito un sistema di rappresentanza attraverso il quale, nel rispetto delle norme di legge e regolamenti, e fermo restando che la cura degli interessi del personale militare rientra fra i doveri di ogni comandante, il personale militare esprime pareri, formula richieste ed avanza proposte, prospettando istanze di carattere collettivo, in riferimento alle materie di cui ai successivi articoli 8, 9 e 10.

Tale sistema favorisce, nell'ambito interforze e all'interno di ciascuna forza armata e corpo armato, lo spirito di partecipazione e di collaborazione e contribuisce a mantenere elevate le condizioni morali e materiali del personale militare nel superiore interesse dell'Istituzione.

Esso è un istituto dell'ordinamento militare ed è articolato in organi collegiali a carattere elettivo, collocati presso appropriati comandi specificati nei successivi articoli 4, 5 e 6.

Art. 2

Articolazione del sistema di rappresentanza.

Il sistema di rappresentanza per il personale militare dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza si articola nei seguenti organi:

- il "consiglio centrale di rappresentanza" (Cocer);
- i "consigli intermedi di rappresentanza" (Coir);
- i "consigli di base di rappresentanza" (Cobar).

Art. 3

Suddivisione del personale ai fini della rappresentanza.

Ai fini della rappresentanza il personale è suddiviso nelle seguenti categorie:

- categoria A: ufficiali e aspiranti ufficiali in servizio permanente, in ferma volontaria, trattenuti o richiamati in servizio;
- categoria B: sottufficiali in servizio permanente, in ferma volontaria, in rafferma, trattenuti o richiamati in servizio;
- categoria C: volontari (allievi ufficiali delle accademie militari, allievi della scuola militare "Nunziatella", allievi sottufficiali, allievi carabinieri e finanzieri, graduati e militari di truppa in servizio continuativo e in ferma volontaria, in rafferma, trattenuti o richiamati in servizio);

per i militari di leva:

- categoria D: ufficiali e aspiranti ufficiali di complemento in servizio di prima nomina;
- categoria E: militari e graduati di truppa in servizio di leva, compresi gli allievi ufficiali di complemento, i carabinieri ausiliari e gli allievi carabinieri ausiliari (3).

Art. 4

Composizione del Cocer.

Il Cocer è costituito dai rappresentanti delle categorie "A", "B" e "C".

Il Cocer è articolato nelle seguenti sezioni e commissioni:

a) sezione Esercito, sezione Marina, sezione Aeronautica, sezione Carabinieri, sezione Guardia di finanza;

b) commissioni interforze di categoria (ufficiali, sottufficiali e volontari).

Il Cocer è composto come da tabella A annessa al presente regolamento.

La commissione indicata deve essere modificata in relazione alle variazioni della forza effettiva con decreto del Ministro della difesa di concerto con quello delle finanze in occasione della indizione delle elezioni di cui all'art. 15 (2).

Art. 5

Composizione e collocazione dei COIR.

I COIR sono costituiti da rappresentanti delle categorie A, B, C, D ed E.

La collocazione e la composizione dei COIR sono quelle risultanti dalla tabella B, annesso 2, al presente regolamento.

La tabella B viene modificata, in relazione a variazioni di forza effettiva e a modifiche organico-strutturali delle Forze armate e dei Corpi armati con decreto del Ministro della difesa di concerto con quello delle finanze (3).

Art. 6

Composizione e collocazione dei Cobar.

I Cobar sono costituiti da rappresentanti delle categorie "A", "B", "C", "D" ed "E" presenti ai livelli di seguito indicati.

I criteri da adottare per la determinazione della composizione numerica dei Cobar sono riportati nella tabella C annesso 3 al presente regolamento (3/a).

I Cobar sono collocati presso le "unità di base" con il criterio di affiancarli ad una autorità gerarchica che abbia la competenza per deliberare in ordine ai problemi di carattere locale.

Le unità di base interforze sono stabilite, secondo la competenza, dal capo di stato maggiore della Difesa o dal segretario generale della Difesa, che stabiliscono anche a quali alti comandi di forza armata ciascuna unità di base interforze è collegata ai fini della rappresentanza.

Per gli enti direttamente dipendenti dal Ministro della difesa, le rispettive unità di base saranno stabilite dallo stesso Ministro.

Ove non sia possibile individuare le citate unità di base interforze, per la ridotta entità del personale degli enti o per la loro dislocazione, le suddette autorità dovranno stabilire a quali organi di base delle singole Forze armate il personale di tali enti dovrà collegarsi ai fini della rappresentanza.

Le unità di base dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica, dei carabinieri e della guardia di finanza sono stabilite dai rispettivi capi di stato maggiore di forza armata e comandanti generali di massima, al livello di complesso infrastrutturale (purché l'unità ivi accantonata non sia inferiore al battaglione) nave, base aerea o navale o unità equivalenti, salvo casi particolari che richiedano una diversa collocazione.

Con lo stesso provvedimento le suddette autorità indicano l'alto comando al quale ciascuna unità di base è collegata ai fini della rappresentanza.

Quando l'attuazione delle norme di cui al precedente secondo comma, per l'elevato numero di votanti o per la loro dislocazione, comporta procedure elettorali incompatibili con le esigenze di servizio o con la diretta conoscenza degli eleggibili, i capi di stato

maggiore, il segretario generale della Difesa ed i comandanti generali, al fine di rispettare il principio fiduciario nella scelta, possono regolare lo svolgimento delle operazioni di volo mediante:

– elezioni preliminari anche se non estese a tutte le categorie - con voto diretto, nominativo e segreto nell'ambito delle unità elementari - per la designazione di candidati alla elezione definitiva, nella misura di uno per ogni cinquanta elettori o frazione di cinquanta;
– elezione definitiva - con voto diretto nominativo e segreto nell'ambito dell'unità di base - dei delegati presso i Cobar con scelta effettuata nella rosa dei candidati designati nelle elezioni preliminari.

Art. 7

COBAR per frequentatori di istituti di formazione.

Presso istituti - accademie, scuole, collegi - e reparti che svolgono corsi di istruzione a carattere formativo viene istituito, di norma, un COBAR speciale per frequentatori.

I COBAR allievi si intendono in aggiunta ai COBAR cui fa capo il personale del quadro permanente degli istituti e reparti interessati.

Il personale allievo dà luogo, con gli stessi criteri indicati per altri COBAR, a rappresentanze delle varie categorie presenti, con validità limitata al livello di base ed alla permanenza del suddetto personale presso gli istituti e reparti; il mandato ha la durata del corso e non può comunque superare il periodo di un anno.

I militari frequentatori di corsi della durata di almeno trenta giorni sono elettori nei COBAR allievi.

I militari frequentatori di corsi, della durata di almeno novanta giorni, sono eleggibili a condizione che siano in possesso dei requisiti di cui al successivo art. 19 e che debbano permanere presso l'istituto o reparto almeno sessanta giorni dalla data delle elezioni.

L'inizio di un nuovo corso non dà luogo a nuove elezioni laddove esiste già un COBAR allievi rappresentativo della categoria interessata.

I capi di stato maggiore della Difesa e di Forza armata nonché i comandanti generali stabiliscono presso quali istituti e reparti di propria competenza debbano essere istituiti i COBAR allievi e dispongono per le elezioni da effettuarsi con le procedure previste dalla parte terza del presente regolamento, per quanto applicabili (4).

Art. 7-bis.

COBAR speciali all'estero.

Presso le rappresentanze militari italiane permanenti nei comandi Nato all'estero

vengono istituiti, con determinazione del capo di stato maggiore della Difesa, COBAR speciali interforze.

Il personale interessato elegge, con gli stessi criteri indicati per gli altri COBAR, rappresentanze delle varie categorie presenti, con validità limitata al livello di base.

Il personale dei COBAR speciali all'estero è eleggibile purché sia in possesso dei requisiti di cui al successivo art. 19 e debba rimanere presso la stessa rappresentanza almeno sei mesi dalla data delle elezioni.

Il mandato dei delegati eletti ha la durata della permanenza degli stessi presso la stessa rappresentanza e non può comunque superare il periodo di due anni (5).

Titolo II

Competenze

Art. 8

Generalità.

Gli organi del sistema di rappresentanza sono competenti a trattare due ordini di problemi: quelli relativi alle questioni che per la loro importanza e complessità devono comunque essere trattati dal Cocer e quelli relativi alle istanze di carattere collettivo e di natura locale che possono trovare soluzione attraverso il solo rapporto fra le sezioni di forza armata o corpo armato, gli organi intermedi e gli organi di base della rappresentanza e le autorità militari competenti.

La natura specifica delle materie che rientrano per legge nelle competenze degli organi di rappresentanza è richiamata negli articoli che seguono.

Sono comunque escluse le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale.

Art. 9

Competenze del COCER.

Il COCER formula pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela - di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari.

Qualora i problemi trattati riguardino il servizio di leva, il COCER deve sentire in merito i militari di leva che vengono eletti negli organi intermedi o loro delegazioni (6).

Art. 10

Competenze comuni a tutti gli organi di rappresentanza.

Gli organi della rappresentanza oltre alle competenze di cui agli articoli 8 e 9 del presente regolamento hanno la funzione di prospettare alle autorità gerarchiche competenti le istanze di carattere collettivo relative ai seguenti campi di interesse:

a) conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare;

b) provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per cause di servizio;

c) attività assistenziali, culturali, ricreative, di educazione civica e di promozione sociale, anche a favore dei familiari;

d) organizzazione delle sale convegno e delle mense;

e) condizioni igienico-sanitarie;

f) alloggi.

Alle riunioni dei consigli di rappresentanza partecipano solo i militari eletti nei consigli stessi.

I comandanti corrispondenti, su richiesta degli organi di rappresentanza, al fine di consentire l'acquisizione di informazioni utili per la trattazione delle questioni relative alle materie di cui al precedente primo comma, possono autorizzare l'audizione di militari dipendenti ritenuti idonei (6).

Art. 11

Particolari competenze dei COIR e dei COBAR.

L'amministrazione militare, unica competente a mantenere i rapporti con le regioni, le province e i comuni, può avvalersi a tal fine, anche su richiesta degli organi di rappresentanza, dell'apporto dei COIR e dei COBAR per la trattazione dei provvedimenti da adottare in materia di attività assistenziale, culturale, ricreativa, di promozione sociale, anche a favore dei familiari dei militari.

In tal caso l'amministrazione militare, sentiti gli organi della rappresentanza e le amministrazioni locali, definisce i programmi intesi a dare concreto sviluppo ai rapporti tra le comunità militari e le popolazioni del luogo.

I comandanti responsabili possono avvalersi, per il mantenimento di tali rapporti, dei consigli di rappresentanza o di loro delegati facenti parte della rappresentanza stessa (6).

Parte II

Esercizio della rappresentanza

Art. 12

Facoltà e limiti del mandato.

I militari eletti quali delegati rappresentano le categorie di appartenenza nei consigli dei quali fanno parte.

Tutte le operazioni inerenti le rappresentanze militari sono svolte dal personale "per motivi di servizio".

L'esercizio del mandato è limitato alle attività previste dal presente regolamento e non sottrae i delegati ai diritti e ai doveri derivanti dal proprio stato militare.

I membri dei consigli della rappresentanza devono essere messi in condizione di espletare le funzioni per le quali sono stati eletti ed avere a disposizione il tempo che si renda necessario, fatte salve le esigenze operative e quelle di servizio non altrimenti assolvibili.

Ai singoli delegati nella loro qualità di componenti dell'organo di rappresentanza, è vietato:

a) formulare pareri e proposte o avanzare richieste e istanze che esulino dalle materie e dai campi di interesse indicati dall'art. 19 della legge 11 luglio 1978, n. 382;

b) rilasciare comunicati e dichiarazioni o aderire ad adunanze o svolgere attività di rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza;

c) avere rapporti di qualsiasi genere con organismi estranei alle Forze armate, salvo quanto disposto dalla legge 11 luglio 1978, n. 382, e dal presente regolamento;

d) svolgere attività che, ai sensi della legge 11 luglio 1978, n. 382, o del presente regolamento, sono devolute alle competenze collegiali del consiglio di appartenenza;

e) promuovere e raccogliere sottoscrizioni ai fini dell'esercizio delle attività di rappresentanza;

f) assumere iniziative che possano infirmare l'assoluta estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche.

Ai delegati deve comunque essere garantita libertà di opinione nell'espletamento dei compiti connessi con lo specifico incarico, fermo restando che l'inosservanza delle norme contenute nella legge 11 luglio 1978, n. 382, e nel presente regolamento è considerata a tutti gli effetti grave mancanza disciplinare (6).

Art. 13

Durata del mandato.

Il mandato è conferito con la proclamazione degli eletti ai sensi degli articoli 18 e 21 del presente regolamento; esso ha la seguente durata:

- per i militari delle categorie A (ufficiali) e B (sottufficiali): tre anni;
- per i militari della categoria C (volontari): tre anni per i volontari dei Corpi armati e un anno per i volontari delle Forze armate;
- per i militari delle categorie D ed E: sei mesi;
- per i militari dei COBAR allievi e all'estero la durata del mandato è fissata nei precedenti articoli 7 e 7-bis (6/a).

Il militare eletto quale rappresentante cessa anticipatamente dal mandato, con determinazione del comandante dell'unità di base, per una delle seguenti cause:

a) cessazione dal servizio;

b) passaggio ad altra categoria;

c) trasferimento;

d) perdita di uno o più requisiti per l'eleggibilità previsti alle lettere a), b), e) ed f) di cui al quarto comma del successivo art. 19;

e) aver riportato durante il mandato due consegne di rigore per violazione delle norme sulla rappresentanza militare.

La permanenza all'estero, isolatamente o collettivamente, per un periodo superiore a sei mesi determina la cessazione del mandato dei delegati eletti negli organismi di rappresentanza in Italia.

Il militare eletto quale rappresentante può dimettersi volontariamente da uno o più consigli. In tal caso rassegna le dimissioni al consiglio di appartenenza che le trasmette, tramite il presidente, al comandante del corrispondente livello per i correlativi adempimenti.

I trasferimenti dei delegati, non conseguenti all'applicazione di altre leggi vigenti, qualora pregiudichino l'esercizio del mandato, devono essere concordati con l'organo di rappresentanza a cui il militare, di cui si chiede il trasferimento, appartiene. In caso di discordanza prevarranno le motivate necessità d'impiego dell'amministrazione militare purché il delegato da trasferire possa essere sostituito nell'organo di rappresentanza secondo le norme stabilite negli ultimi due commi del presente articolo.

I delegati presso il COCER se trasferiti ad unità ed enti nazionali dislocati sul territorio nazionale, continuano a far parte del consiglio stesso.

I delegati presso i COIR, se trasferiti, continuano a far parte dei consigli stessi soltanto se sono stati assegnati ad un reparto o ente collegato ai fini della rappresentanza al comando presso il quale è costituito il COIR di cui sono membri.

A coloro che cessano anticipatamente dal mandato subentrano, presso ciascun consiglio, per il periodo residuo, i militari che nelle votazioni effettuate seguono immediatamente, nella graduatoria relativa ai singoli consigli, l'ultimo degli eletti.

Ove ciò non sia possibile si procede ad elezioni straordinarie per le sole categorie interessate e per il periodo residuo del mandato. Le elezioni straordinarie per la sostituzione di delegati delle sezioni del COCER e di delegati dei COIR hanno luogo ogni qualvolta si riduca la composizione numerica stabilita per i predetti consigli rispettivamente nelle tabelle A e B annesse al presente regolamento. Le elezioni straordinarie per la sostituzione dei delegati dei COBAR invece hanno luogo solo se le categorie dei militari cessati anticipatamente dal mandato non siano rappresentate da almeno un delegato (7).

Art. 14

Rapporti tra i delegati nel corso delle riunioni.

Il delegato più elevato in grado o più anziano di ciascun organo di rappresentanza assume l'incarico di presidente.

In tutti gli organi di rappresentanza, in assenza del presidente, le relative funzioni sono esercitate dal vice presidente vicario che si identifica nel delegato più elevato in grado o, a parità di grado, più anziano presente alle riunioni.

Nel COCER le riunioni sono presiedute:

- quelle di categoria, dal più elevato in grado o più anziano della rispettiva categoria;
- quelle di sezione di Forza armata o Corpo armato, dal più elevato in grado, o, a parità di grado, dal più anziano.

Il presidente, nell'ambito delle sue competenze, dirige le riunioni avvalendosi dei poteri ed esercitando i doveri conferitigli dal regolamento interno.

Il presidente ha il dovere di mantenere l'ordine durante le riunioni e deve informare le autorità gerarchiche competenti delle infrazioni disciplinari commesse dai delegati, anche al fine della loro cessazione dal mandato, secondo quanto stabilito dall'art. 13, lettera e).

Tutti i membri degli organi della rappresentanza hanno l'obbligo di osservare le disposizioni impartite dal presidente ai fini del regolare funzionamento degli organi stessi (7).

Parte III

I procedimenti elettorali

Art. 15

Gradi successivi delle votazioni e calendario delle elezioni.

I militari delle categorie A, B, C, D ed E di ciascuna unità di base individuata ai sensi dell'art. 6, eleggono - con voto diretto, nominativo e segreto e con le modalità di cui ai successivi articoli - propri rappresentanti presso i corrispondenti COBAR.

I rappresentanti nei COBAR delle categorie A, B, C, D ed E eleggono nel proprio ambito, con voto diretto, nominativo e segreto e con le modalità di cui ai successivi articoli, i membri dei corrispondenti COIR.

I rappresentanti nei COIR delle categorie A, B, e C eleggono nel proprio ambito, con voto diretto, nominativo e segreto e con le modalità di cui ai successivi articoli, i membri dei corrispondenti COCER.

I rappresentanti nei COIR delle categorie D ed E eleggono nel proprio ambito i delegati a partecipare alla riunione annuale, indetta dal Ministro della difesa, prevista dall'art. 19 della legge n. 382/1978.

Prima della scadenza del mandato biennale, il Ministro della difesa, di concerto con quello delle finanze, indice le elezioni da effettuare per il successivo biennio:

a) stabilendo un arco di tempo, di almeno dieci giorni, entro il quale devono essere eletti i rappresentanti nei COBAR;
b) fissando le date per le elezioni dei COIR e del COCER, con il criterio che tali elezioni devono essere intervallate dai dieci ai quindici giorni rispetto alle elezioni del livello inferiore.

Le elezioni straordinarie di categoria sono indette:

- dagli stati maggiori di Forza armata e dai comandi generali per la sostituzione dei delegati delle sezioni del COCER;
- dagli Alti comandi periferici per la sostituzione dei delegati dei COIR;
- dai comandanti delle unità di base, in coincidenza con le elezioni semestrali per il rinnovo dei rappresentanti delle categorie C, D ed E, per la sostituzione dei delegati dei COBAR (8).

Art. 16

Posti di votazione.

Per ogni elezione il comandante (o responsabile dell'ente, indicato sempre con la dizione

"comandante"), al cui livello è collocato il consiglio da eleggere, stabilisce, in relazione alla entità e alla dislocazione dell'unità o ente interessato, il numero e l'ubicazione dei "posti di votazione", da organizzare all'interno di infrastrutture militari, dandone comunicazione, con congruo anticipo, negli albi dei comandi interessati.

Se previsti più posti di votazione il comandante stabilisce quello che deve assumere funzioni di "posto n. 1".

Nell'ambito dei locali destinati alla votazione si deve garantire, con appositi accorgimenti, la segretezza del voto.

Gli scrutatori:

a) devono essere nel numero minimo di tre compreso il presidente, fermo restando che ogni categoria deve avere almeno uno scrutatore;
b) sono sorteggiati, ad eccezione del presidente che è designato dal comandante, fra gli elettori di ciascun posto di votazione, con esclusione degli analfabeti;
c)si riuniscono, nei locali assegnati per le elezioni, all'orario fissato per l'inizio delle operazioni di voto. Gli eventuali assenti vengono sostituiti dal presidente con altrettanti elettori della stessa categoria.

Il comandante provvede a far consegnare, in tempo utile, al presidente:

- l'elenco degli elettori;
- tre elenchi degli eleggibili, di cui uno da affiggere nel posto di votazione;
- una copia del presente regolamento;
- le urne elettorali ed un congruo numero di schede elettorali di colore diverso a seconda delle varie categorie di militari chiamati alle elezioni, nonché di matite.

Il presidente sigilla le urne, autentica con la propria firma le schede e dichiara aperta la votazione (8).

Art. 17

Modalità di carattere generale per la votazione e lo scrutinio.

Il militare ha il dovere di partecipare alle elezioni della rappresentanza.

L'elettore:

- vota soltanto nel posto in cui è iscritto, fermo restando che deve essere assicurata la presenza di almeno due scrutatori;
- riceve dal presidente, previa presentazione, se richiesto, di un documento di identità, una scheda autenticata;
- si reca da solo nel luogo opportunamente predisposto e scrive sulla scheda il

cognome e/o il numero d'ordine dell'elenco degli eleggibili, ed, eventualmente, anche il nome e il grado dell'eleggibile o degli eleggibili prescelti della propria categoria;

- piega la scheda e la consegna chiusa al presidente che la deposita nell'urna mentre uno scrutatore attesta l'avvenuta votazione firmando, a fianco del nome dell'elettore, nell'apposito elenco.

I posti di votazione sono forniti di tante urne quante sono le categorie dei delegati da eleggere e le schede elettorali sono di colore diverso per ciascuna categoria di elettori.

Il posto di votazione è aperto fino ad esaurimento delle operazioni di voto; comunque il comandante determina l'ora di chiusura, assicurando un minimo di otto ore continuative di votazione.

Al termine delle operazioni di voto, il presidente accerta il numero di coloro che hanno votato ed inizia subito le operazioni di scrutinio che devono essere ultimate senza interruzioni.

Per lo spoglio, il presidente estrae le schede una alla volta, verifica la validità del voto e ne dà lettura ad alta voce mentre almeno due scrutatori annotano il numero dei voti riportati da ciascun eleggibile.

Le schede sono nulle se sprovviste di autentica, oppure se presentano scritture o segni estranei alla votazione stessa.

Le preferenze indicate in eccedenza al numero stabilito sono considerate nulle.

Sono anche nulle nella parte in cui eventualmente indichino nominativi estranei a quelli eleggibili per ciascuna categoria (8).

Art. 18

Norme a carattere generale per la documentazione delle operazioni di voto, la formazione delle graduatorie e la proclamazione degli eletti.

Il presidente di ciascun posto di votazione, al termine delle operazioni di scrutinio, redige un verbale, in duplice copia, come da modello annesso 4.

Se sono previsti più posti di votazione, i rispettivi presidenti consegnano:

- al presidente del "posto n. 1" una copia del verbale;
- al comandante, un plico contenente l'altra copia del verbale e tutto il carteggio impiegato, comprese le schede non utilizzate.

Il presidente del "posto n. 1", in presenza degli scrutatori del posto medesimo, quando è in possesso di tutti gli elementi:

a) somma i voti ottenuti da ciascun eleggibile nei singoli posti;

b) compila le graduatorie degli eleggibili per ogni categoria, dando la precedenza al più elevato in grado o al più anziano in caso di parità dei voti raccolti;

c) redige un verbale riepilogativo, come da modello annesso 4, con le graduatorie di cui sopra, riportando accanto al nominativo dei primi, sino alla concorrenza di quelli da eleggere, la parola: ELETTO.

Il verbale, con tutto il carteggio relativo, viene consegnato dal presidente del posto n. 1 al comandante.

Questi, in presenza del detto presidente, dei presidenti degli altri posti e degli scrutatori, in numero di almeno la metà, dichiara, entro 24 ore dal termine della votazione, gli eletti e ne redige verbale, sottoscritto da lui e da tutti i presenti, che trasmette immediatamente al comando presso cui debbono svolgersi le elezioni di grado superiore.

Della proclamazione degli eletti viene data adeguata pubblicità mediante affissione di un avviso negli albi delle unità di base.

Art. 19

Norme particolari per l'elezione dei COBAR.

Ai sensi del primo comma del precedente art. 15, sono elettori tutti i militari in forza presso l'unità di base, compresi quelli eventualmente distaccati per servizi collettivi in altre sedi. I militari che prestino isolatamente servizio presso altra unità di base sono elettori in quest'ultima ed eleggibili nell'unità di base di appartenenza.

I militari in cura o in osservazione presso organi sanitari militari che non fanno parte dell'unità di base in cui confluisce l'ente o il reparto di appartenenza dei militari stessi, sono elettori presso l'unità di base dell'organo sanitario ed eleggibili in quella di appartenenza.

Nel caso di elezioni preliminari, ciascun elettore scrive sulla scheda il cognome e/o il numero d'ordine dell'elenco degli eleggibili ed, eventualmente, anche il nome ed il grado di un solo candidato della propria unità elementare.

Nel caso di elezioni definitive, ciascun elettore scrive sulla scheda il cognome e/o il numero d'ordine dell'elenco degli eleggibili ed, eventualmente, anche il nome ed il grado di un numero di eleggibili non superiore ai due terzi del numero di delegati da eleggere per la propria categoria.

Sono eleggibili i militari specificati al primo comma e al secondo comma del presente articolo purché in possesso dei seguenti requisiti:

a) non essere il comandante dell'unità di base;

b) non aver riportato condanne per delitti non colposi o sanzioni disciplinari di Stato;

c) dover svolgere almeno sei mesi di servizio, se militari di leva;

d) non aver riportato una o più punizioni di consegna di rigore per inosservanza della legge 11 luglio 1978, n. 382, negli ultimi quattro anni di servizio nella categoria di appartenenza, salva l'ipotesi di cui all'ultimo comma dell'art. 15 della medesima legge;

e) non trovarsi in stato di carcerazione preventiva;

f) non trovarsi in stato di sospensione dall'impiego o di aspettativa.

Per i militari di carriera costituisce, altresì, requisito di eleggibilità il non aver ricoperto l'incarico di rappresentante nel precedente periodo di mandato.

Il comandante pubblica sugli albi, il decimo giorno che precede le votazioni, l'elenco definitivo in ordine alfabetico e numerico degli eleggibili di ciascuna delle categorie interessate, precisando per ciascuna anche il numero di quelli da eleggere e le preferenze che si possono esprimere calcolate in non più di due terzi del numero dei delegati da eleggere.

Il comandante pubblica sugli albi, il secondo giorno che precede le votazioni, l'elenco definitivo in ordine alfabetico degli elettori di ciascuna delle categorie interessate.

Le schede di votazione del personale che, alla data delle elezioni, sia distaccato in altre sedi per servizi collettivi, sono inviate ai rispettivi posti di votazione mediante corriere.

Nel caso un militare eletto risultasse non eleggibile a seguito degli accertamenti di ufficio presso il casellario giudiziario, lo stesso sarà dichiarato decaduto dall'organo o dagli organi di rappresentanza con determinazione del comandante corrispondente e verrà sostituito secondo quanto stabilito al precedente art. 13 (9).

Art. 20

Norme particolari per l'elezione dei COIR.

Sono elettori i militari di cui al secondo comma dell'art. 15.

Ciascun elettore non può scrivere sulla scheda un numero di eleggibili superiore ai due terzi del numero di delegati da eleggere per la propria categoria.

Sono eleggibili, per l'elezione di ciascun COIR, tutti i delegati eletti nei corrispondenti COBAR.

Il comandante dell'ente cui è collegato il COIR da eleggere:

a) stabilisce il numero e la dislocazione dei posti di votazione, indicando, per ciascuno di essi, gli elenchi dei militari elettori distinti per categoria. Copia di tali elenchi deve essere consegnata ai presidenti dei posti di votazione corrispondenti e fatta pubblicare sugli albi delle unità di base di appartenenza;

b) pubblica sui predetti albi, il decimo giorno che precede le votazioni, l'elenco in ordine alfabetico e numerico degli eleggibili di ciascuna categoria, precisando per ciascuna il numero di quelli da eleggere e le preferenze che si possono esprimere calcolate in non più di due terzi del numero dei delegati da eleggere;

c) fa pervenire le schede ai rispettivi posti di votazione affidandole chiuse in plico sigillato ad un corriere, che lo consegna al presidente del posto di votazione e ne ritira ricevuta, con l'attestazione dell'integrità del plico (9).

Art. 21

Norme particolari per l'elezione del COCER.

Le elezioni dei membri del COCER sono effettuate separatamente per ciascuna sezione di Forza armata o Corpo armato.

Sono elettori i militari di cui al terzo comma dell'art. 15. Ciascun militare elettore non può scrivere sulla scheda un numero di eleggibili superiore ai due terzi del numero di delegati da eleggere per la propria categoria.

Sono eleggibili, per ogni sezione di Forza armata o Corpo armato, i delegati eletti nei corrispondenti COIR.

Gli stati maggiori di Forza armata e i comandi generali, ciascuno per la parte di competenza:

a) stabiliscono numero e dislocazione dei posti di votazione, indicando, per ognuno di essi gli elenchi degli elettori, distinti per categoria. Copia di tali elenchi deve essere consegnata ai presidenti dei posti di votazione corrispondenti e fatta pubblicare sugli albi delle unità di base di appartenenza;

b) pubblicano sui predetti albi, il decimo giorno che precede le votazioni, l'elenco in ordine alfabetico e numerico degli eleggibili di ciascuna categoria, precisando per ciascuna il numero di quelli da eleggere e le preferenze che si possono esprimere calcolate in non più di due terzi del numero dei delegati da eleggere;

c) fanno pervenire le schede ai rispettivi posti di votazione affidandole chiuse in plico sigillato ad un corriere, che lo consegna al presidente del posto di votazione e ne ritira ricevuta, con l'attestazione dell'integrità del plico.

La proclamazione degli eletti nel COCER è fatta con dichiarazione del capo di stato maggiore della Difesa sulla scorta dei verbali inviati dai capi di stato maggiore di Forza armata e dai comandanti generali. Copia di tale dichiarazione è inviata al Ministro della difesa ed a quello delle finanze, nonché alle autorità competenti alle variazioni matricolari (9/a).

Art. 22

Propaganda.

Ogni eleggibile può rendere noti solo nei luoghi militari gli orientamenti personali secondo i quali, se eletto, intende assolvere il suo mandato.

L'attività di propaganda deve essere svolta:

a) nell'ambito esclusivo delle competenze previste dalla legge e nel più assoluto rispetto delle norme disciplinari;

b) nei dieci giorni che precedono la data di svolgimento delle elezioni;

c) con esposizioni verbali o scritte, secondo le norme previste nel presente articolo.

Gli eleggibili hanno la facoltà di esporre le proprie idee in forma scritta, a mezzo di volantini da stampare con criteri di uniformità a cura dell'Amministrazione militare, la quale dovrà altresì garantirne la distribuzione in tutte le infrastrutture militari interessate nel numero necessario per l'affissione in apposite bacheche.

Tale norma non si applica per le elezioni preliminari.

Non è consentita la utilizzazione di altro materiale, e in particolare di cartelloni, films, diapositive, scritte murali, ecc. Nel caso vi si faccia ricorso, sarà cura dei comandanti disporne la eliminazione.

Gli eleggibili possono, altresì, manifestare oralmente il proprio pensiero nel corso di un'adunata unica di categoria che è convocata dal comandante in appositi locali.

Il comandante, o un suo delegato, apre l'adunata, facendo deliberare la durata degli interventi di ciascun oratore (9/a).

Parte IV

L'attività degli organi di rappresentanza

Titolo I

Attività a livello di base

Art. 23

Natura e iniziativa dell'attività.

L'attività del sistema di rappresentanza al livello di base è rivolta ai problemi collettivi di carattere locale che, nella maggioranza dei casi, possono trovare soluzione per intervento o autonoma decisione dell'autorità militare dello stesso livello.

I COBAR possono altresì individuare e trattare problemi relativi a materie di competenza della rappresentanza che, per natura o vastità del campo d'interesse, meritano di essere portati all'attenzione del livello rappresentativo superiore.

L'attività dei COBAR si avvale, normalmente, dei contatti diretti che i militari della corrispondente unità di base possono prendere con uno o più membri del COBAR.

I COBAR possono chiedere, a metà del mandato, un incontro, distinto per categoria, con i militari rappresentati, per riferire sull'attività svolta e per raccogliere le istanze del personale. Le modalità ed i tempi di tali incontri sono determinati dal comandante.

In occasione del rinnovo dei consigli presso ogni unità di base viene tenuta una riunione informativa durante la quale il presidente del COBAR o un delegato appositamente designato espone un rendiconto, a carattere informativo, relativo all'attività del consiglio, redatto sulla base di apposita delibera già presentata al comandante dell'unità di base. Tale riunione deve svolgersi con le stesse modalità previste dal precedente art. 22 per la propaganda orale.

Per la formulazione di pareri su tutte le materie di competenza della rappresentanza militare, l'attività dei COBAR può essere promossa dal COIR corrispondente o dal comando dell'unità di base (9/a).

Art. 24

Procedure.

Le conclusioni alle quali perviene un COBAR, redatte in apposito verbale, vengono presentate dal presidente, assistito dal comitato di presidenza, al comandante dell'unità di base corrispondente.

Ove il verbale non sia stato approvato all'unanimità, devono essere riportati anche i pareri di minoranza.

Il comandante risponde entro il termine di un mese motivando ogni eventuale mancato accoglimento.

In assenza di risposta, o ritenendo comunque il COBAR che la materia sia meritevole di ulteriore esame, la questione può essere sottoposta al COIR corrispondente.

Fatte salve le esigenze di servizio, le forme e le modalità per l'applicazione delle presenti procedure e per la trattazione delle materie inerenti la rappresentanza vengono concordate dal COBAR con il comandante dell'unità di base corrispondente, con particolare riguardo alle date, alla sede ed alla durata delle riunioni.

I rapporti con il COIR corrispondente, anche per iniziative di carattere informativo, sono disciplinati dal regolamento interno.

Di tali rapporti il comando corrispondente è tenuto informato con copia della relativa documentazione.

Delegazioni dei COBAR possono essere ascoltate dal COIR corrispondente, su richiesta o per iniziativa del consiglio intermedio, a seguito di autorizzazione dell'alto comando periferico (10).

Titolo II
Attività a livello intermedio

Art. 25
Natura e iniziativa dell'attività.

L'attività dei COIR è rivolta ai problemi inerenti la rappresentanza che possono essere risolti dall'alto comando corrispondente.

Tale attività può essere generata dalla necessità di coordinare questioni similari di carattere locale che interessano vari COBAR corrispondenti, oppure dall'esame di questioni che non sono state risolte al livello di base.

I COIR possono altresì individuare e trattare problemi relativi a materie di competenza della rappresentanza che, per natura o vastità del campo di interesse, meritano di essere portati all'attenzione del COCER.

Per la formulazione dei pareri su tutte le materie di competenza della rappresentanza militare, l'attività dei COIR può essere promossa da parte del COCER o dell'alto comando periferico corrispondente (10).

Art. 26
Procedure.

Le conclusioni alle quali perviene un COIR vengono presentate per iscritto, con apposito verbale, all'alto comando corrispondente.

Tale verbale, ove non sia stato approvato all'unanimità, deve riportare anche i pareri di minoranza.

L'alto comando risponde entro il termine di un mese, motivando ogni eventuale mancato accoglimento.

In assenza di risposta o ritenendo comunque il COIR che la materia sia meritevole di ulteriore esame, la questione può essere sottoposta al COCER per il tramite della sezione interessata.

Fatte salve le esigenze di servizio, le forme e le modalità per l'applicazione delle presenti procedure e per la trattazione delle materie inerenti la rappresentanza vengono concordate dal COIR con l'alto comando corrispondente, con particolare riguardo alle date, alla sede ed alla durata delle riunioni.

I rapporti con i COBAR corrispondenti e con il COCER, anche per iniziative di carattere informativo, sono disciplinati dal regolamento interno.

Di tali rapporti, l'alto comando corrispondente viene tenuto informato con copia della relativa documentazione.

I COIR possono richiedere il parere di uno o più COBAR corrispondenti e convocare, a seguito di autorizzazione dell'alto comando periferico corrispondente, delegazioni dei COBAR confluenti.

Delegazioni dei COIR possono essere ascoltate dalla sezione COCER corrispondente, su richiesta o per iniziativa del consiglio centrale, a seguito di autorizzazione dello stato maggiore o del comando generale interessato (10).

Titolo III
Attività a livello centrale

Art. 27
Natura e iniziativa dell'attività.

L'attività del COCER è rivolta alla formulazione di pareri, di proposte e di richieste sulle materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari, così come precisato all'art. 19, commi quarto e ottavo, della legge n. 382/1978.

Tale attività può essere promossa dai membri del COCER stesso o dall'autorità gerarchica, ovvero dai COIR.

Il COCER può inoltre essere chiamato ad esaminare istanze portate alla sua attenzione da un COIR per il tramite della sezione competente, a causa dell'interesse che rivestono o perché non hanno trovato soluzione.

Alla luce di quanto disposto dall'art. 43, sedicesimo comma, della legge 1° aprile 1981,

n. 121, i comandi generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza mantengono stretti contatti con il Dipartimento della pubblica sicurezza, al fine di comunicare con tempestività alle rispettive sezioni del COCER dati concreti sulle trattative e sulle posizioni dei sindacati di polizia in materia di trattamento economico e normativo del personale appartenente ai ruoli della Polizia di Stato (10).

Art. 28

Procedure.

Le conclusioni alle quali perviene il COCER in merito a questioni a carattere interforze vengono presentate per iscritto con apposito verbale, al capo di stato maggiore della Difesa.

Tale verbale, ove non sia stato approvato all'unanimità, deve riportare anche i pareri di minoranza.

Il capo di stato maggiore della Difesa risponde entro il termine di due mesi, motivando ogni eventuale mancato accoglimento. In assenza di risposta, o ritenendo comunque il COCER che una questione sia meritevole di ulteriore esame, essa viene portata all'attenzione del Ministro della difesa.

Quando si tratta di materia che riguarda una singola Forza armata o Corpo armato, la sezione del COCER interessata esamina autonomamente il problema ed il relativo presidente ne consegna le conclusioni al rispettivo capo di stato maggiore o comandante generale.

Il capo di stato maggiore di Forza armata o comandante generale risponde entro il termine di due mesi motivando ogni eventuale mancato accoglimento.

In assenza di risposta o ritenendo comunque la sezione che la questione sia meritevole di ulteriore esame, essa viene sottoposta al presidente del COCER che adisce il Ministro della difesa; ove la questione riguardi esclusivamente la Guardia di finanza, il presidente del COCER delega il presidente di sezione ad adire direttamente il Ministro delle finanze.

Quando si tratta di materia che riguarda una singola categoria di personale, il presidente del COCER, sentito il comitato di presidenza, assegna per l'esame la questione alla commissione di categoria interessata e richiede i pareri in proposito alle altre commissioni.

Le conclusioni dell'esame della commissione interessata ed i pareri delle altre commissioni devono essere resi noti per iscritto, con apposito verbale, al presidente del COCER per l'inoltro al capo di stato maggiore della Difesa. Quando si tratta di materia che riguarda il servizio di leva il COCER sente, con le modalità previste dal regolamento interno, i delegati delle categorie D ed E eletti nei COIR.

Il COCER può essere ascoltato, a sua richiesta, dalle commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere ai sensi dell'art. 19, comma, quinto, della legge n. 382/1978.

Le sezioni COCER possono richiedere il parere di uno o più COIR corrispondenti e convocare, a seguito di autorizzazione dello stato maggiore o comando generale corrispondente, delegazioni dei COIR confluenti (11).

Parte V

Disposizioni transitorie

Art. 29

Validità delle norme.

Le norme contenute nella presente parte V, dall'art. 30 all'art. 35, disciplinano il funzionamento degli organi di rappresentanza militare, fino all'entrata in vigore del regolamento interno previsto dall'art. 20, comma terzo, dalla legge n. 382/78.

Esse continueranno ad applicarsi per i casi eventualmente non disciplinati dal predetto regolamento interno.

Art. 30

Comitato di presidenza.

Nell'ambito di ciascuno consiglio di rappresentanza è costituito un comitato di presidenza composto dal presidente e dai delegati, uno per ciascuna categoria, eletti a tale carica.

Il presidente di ciascun organo di rappresentanza designa il segretario scegliendolo fra i membri del comitato di presidenza.

Nell'ambito del Cocer si formano, con criteri analoghi, comitati di presidenza delle sezioni di forza o corpo armato o di commissioni interforze di categoria.

Art. 31

Attribuzioni del presidente e del comitato di presidenza.

Il presidente convoca il consiglio ed il comitato di presidenza, dirige la discussione e ne assicura l'ordinato svolgimento.

Il comitato di presidenza è organo esecutivo del consiglio di rappresentanza per la redazione degli atti e per gli adempimenti conseguenti alle decisioni prese dal consiglio stesso.

Il comitato di presidenza stabilisce l'ordine del giorno delle riunioni, provvedendo ad inserirvi quegli argomenti richiesti da almeno un quinto del consiglio e, d'intesa con il comandante, fissa la data delle stesse.

Tutti i membri degli organi della rappresentanza hanno l'obbligo di osservare le disposizioni impartite dal presidente ai fini del regolare funzionamento degli organi stessi.

Art. 32

Attribuzioni del segretario.

Il segretario redige il verbale delle riunioni, tiene nota dei delegati iscritti a parlare, dà lettura dei processi verbali e, su richiesta del presidente, di ogni altro atto o documento che debba essere comunicato al consiglio.

In caso di necessità il presidente può chiamare uno o più delegati presenti in aula ad esercitare le funzioni di segretario.

Art. 33

Riunioni degli organi di rappresentanza.

Gli organi di rappresentanza sono convocati dal loro presidente di sua iniziativa oppure a richiesta di un quinto dei delegati.

Il presidente stabilisce l'ordine del giorno, indicandovi la data, l'ora e il luogo dell'adunanza, nonché gli argomenti da trattare e lo comunica a ciascun delegato almeno tre giorni prima dell'adunanza, salvo casi d'urgenza.

La data della adunanza sarà concordata, per i Cobar, tra il presidente e il comandante della unità di base; per i Coir, tra il presidente e il corrispondente alto comando.

Le adunanze avranno luogo, di regola, in ore libere da altri servizi. Se l'ordine del giorno non viene esaurito il presidente ne rinvia la continuazione ad altra data non più lontana di tre giorni. Di regola, i Cobar si riuniscono una volta al mese; i Coir una volta ogni due mesi; la sezione del Cocer una volta ogni tre mesi; il Cocer in sessione congiunta di tutte le sezioni almeno una volta l'anno.

Il Cocer in sessione congiunta stabilisce, nella prima adunanza di ciascun anno, il programma di lavoro, e verifica l'attuazione del programma precedente, ai sensi dell'art. 19, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382.

Art. 34

Deliberazioni degli organi di rappresentanza.

Gli organi di rappresentanza deliberano col numero legale di due terzi dei delegati

assegnati all'organo o alla sezione. Se manca il numero legale, il presidente rinvia la adunanza ad altra data da stabilire nel modo previsto dal precedente art. 33.

Sugli argomenti iscritti nell'ordine del giorno riferisce il presidente, oppure un delegato da lui designato almeno sette giorni prima dell'adunanza, salvo casi di urgenza.

La discussione è diretta dal presidente, in conformità dell'art. 14.

Le votazioni si svolgono per alzata di mano e per appello nominale, a giudizio del presidente, oppure a richiesta della maggioranza dei presenti.

L'appello si fa in ordine inverso di grado e di anzianità.

Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei voti dei delegati presenti. A parità di voti, prevale il voto del presidente.

Il verbale della adunanza viene redatto dal segretario, deve contenere i motivi delle deliberazioni ed indicare se esse siano state adottate all'unanimità oppure a maggioranza di voti. In quest'ultimo caso, i delegati dissenzienti hanno diritto di far inserire a verbale i motivi del loro voto.

Il verbale, sottoscritto dal presidente e dal segretario, è immediatamente inviato dal presidente alla autorità militare presso cui l'organo di rappresentanza è costituito.

Agli adempimenti necessari per l'esecuzione dei deliberati provvede il comitato di presidenza, oppure il presidente.

Art. 35

Ordine delle riunioni.

Se un delegato turba l'ordine o non osserva, nel corso della riunione, quanto stabilito dall'art. 12, comma quinto, lettera a), il presidente lo richiama all'ordine e può disporre l'iscrizione del richiamo nel verbale della seduta.

Qualora un delegato, nonostante il richiamo inflittogli dal presidente, persista nel suo comportamento, il presidente sentito il comitato di presidenza, pronuncia nei suoi confronti la censura e può disporre l'allontanamento per il resto della seduta. La censura deve essere successivamente iscritta nel verbale della seduta e inviata per iscritto all'interessato. Se il delegato non ottempera all'ordine di allontanarsi, il presidente sospende la seduta.

Le deliberazioni adottate dal presidente sono comunicate all'assemblea e in nessun caso possono essere oggetto di discussione.

Le sanzioni di cui al presente articolo sono comminate dal presidente indipendentemente dalle eventuali infrazioni penali o disciplinari, che restano di competenza dell'autorità gerarchica.

Parte VI

Le disposizioni finali

Art. 36

Annotazioni nella documentazione del personale.

La nomina a membro di organo della rappresentanza militare forma oggetto di apposita annotazione matricolare con la seguente formula:

"Eletto nel consiglio ...... (centrale, intermedio, di base) di rappresentanza del .... (far seguire la denominazione dell'unità al cui livello si pone l'organo di rappresentanza intermedio o di base) per la categoria .... (precisare la categoria di appartenenza) a decorrere dal ....".

La cessazione dal mandato, da qualunque causa determinata, comporta analoga annotazione, formulata nei termini seguenti:

"Cessa dal mandato di membro del consiglio ..... del ..... per la categoria ..... per ..... (specificare se per scadenza del mandato o per uno dei motivi di cui al terzo comma dell'art. 13 o per altri motivi) a decorrere dal .....".

Apposita nota sull'espletamento dell'incarico di rappresentante va apposta in calce allo spazio della documentazione caratteristica riservata al compilatore, prima del giudizio che questi attribuirà al valutando se trattasi di scheda valutativa ovvero al termine della parte descrittiva se trattasi di rapporto informativo. Tale nota dovrà essere redatta come segue:

"Dal ..... al ..... ha svolto l'incarico di delegato presso il consiglio di rappresentanza ....." (12).

Art. 37

Informazione sulla attività svolta dagli organi di rappresentanza.

Il testo delle deliberazioni di ciascun COBAR è affisso negli albi delle unità di base e, ove necessario, in quelli delle unità elementari in cui l'unità di base si articola.

Il testo delle deliberazioni di ciascun COIR è inviato ai COBAR che hanno provveduto alla sua elezione, per l'affissione agli albi delle unità di base.

Il testo delle deliberazioni del COCER è inviato a tutti i COIR e da questi ai COBAR per l'ulteriore diffusione tramite gli albi delle unità di base.

Le suddette attività sono effettuate a cura e a spese dell'Amministrazione militare.

È vietata ai militari la divulgazione delle deliberazioni medesime (12).

Art. 38

Termini per la comunicazione dei pareri richiesti da parte degli organi di rappresentanza.

Gli organi di rappresentanza, richiesti di esprimere parere ai sensi dell'art. 19 della legge n. 382 dell'11 luglio 1978, debbono comunicarlo all'autorità richiedente entro trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta. Trascorso tale termine l'autorità provvede senza attendere il parere.

Art. 39

Revisione del regolamento.

Entro due anni dall'emanazione del presente regolamento lo stesso è sottoposto a revisione con le medesime procedure adottate per la sua approvazione, al fine di consentire l'introduzione delle eventuali modifiche che la concreta esperienza avrà rivelato opportune] (13).

Si omettono le tabelle (14).

NOTE AL D.P.R. 4 NOVEMBRE 1979, N. 691

1. Pubblicato nella Gazz. Uff. 12 gennaio 1980, n. 11.

2. Vedi, anche, l'art. 2, comma 6, D.L. 23 ottobre 1996, n. 554.

3. Così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100). Vedi, anche, l'art. 2, comma 6, D.L. 23 ottobre 1996, n. 554.

3/a. Vedi, anche, l'art. 2, comma 6, D.L. 23 ottobre 1996, n. 554.

4. Così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

5. Aggiunto dall'art. 2, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

6. Così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

6/a. Comma così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 27 novembre 1992, n. 520 (Gazz. Uff. 2 gennaio 1993, n. 1), entrato in vigore il giorno della sua pubblicazione.

7. Così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

8. Così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

9. Così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

9/a. Così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

10. Così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

11. Così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

12. Così sostituito dall'art. 1, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100). L'art. 4, D.P.R. 27 novembre 1992, n. 520 (Gazz. Uff. 2 gennaio 1993, n. 1), entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione, ha così disposto:
"Art. 4. 1. Il disposto dell'ultimo comma dell'art. 37 del regolamento di attuazione della rappresentanza militare, approvato con D.P.R. 4 novembre 1979, n. 691, e modificato con successivi provvedimenti, non si applica alle deliberazioni del COCER".

13. Abrogato dall'art. 3, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

14. Le tabelle sono state modificate dal D.P.R. 30 ottobre 1984, n. 912 (Gazz. Uff. 7 gennaio 1985, n. 5 e dall'art. 4, D.P.R. 28 marzo 1986, n. 136 (Gazz. Uff. 2 maggio 1986, n. 100).

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Notiziario Consiglio della Magistratura militare*, Incontro di studio e documentazione per magistrati militari, Supplemento 1994, edito dal C.M.M.. - AA. VV., G. Landi, V. Veutro, P. Stellacci e P. Verri, *Manuale di diritto e di procedura penale militare*, Milano, 1976
- Abbamonte, *Illegittimità costituzionale ed eccesso di potere*, in *Studi in memoria di Zanobini*, III.
- Alessi, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milano, 1960.
- Amorth A. in, *La Costituzione italiana. Commento sistematico,* Milano, Giuffrè, 1948.
- Antolisei F., *Manuale di diritto penale*, parte generale.
- Bachelet V., *Disciplina militare ed ordinamento giuridico statale*, Milano, Giuffrè, 1962, in, *Scritti giuridici*, II, Milano, Giuffrè, 1981, 137 - 403.
- Baldassarre A., *Disciplina militare e costituzione*, in Dem. dir., 1953.
- Balduzzi R., *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze Armate*, Milano, Giuffrè, 1988.
- Barile P., *La legge fonte necessaria del regolamento di disciplina militare*, in Città e Regione, 1976.
- Barile P., *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967.
- Barone G. in, *Aspetti dell'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1980.
- Benvenuti L., *La discrezionalità amministrativa*, Padova, Cedam, Milani, 1986, in Collana del Seminario giuridico università di Venezia.
- Bortolotti D., *Enciclopedia Giuridica - Istituto della Enciclopedia Italiana*, G. Treccani, voce *Disciplina militare.*
- Bricola, voce *Teoria generale del reato,* in nov. dig. it., XIX, Torino, 1973, 45.
- Brunelli David, Commento all' art. 2 del Regolamento di disciplina militare, in *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate,* Padova, Cedam, 1987, a cura di Silvio Riondato.
- Cariola A., *Servizio militare, sanzioni disciplinari detentive e principi costituzionali,* in Dir. soc., 1988.

- Cotta S., *La questione della pace*, in Dir. e Soc., 1985, pagg. 223 - 235.
- Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984.
- de Tilla Maurizio in *Riflessioni sulla giustizia*, in *La previdenza forense*, 2 - 3, 1994.
- De Vergottini G., *L'Ombudsman: esperienze e prospettive*, in Enciclopedia giuridica, 1988, pagg. 814 ss..
- Di Giovine A. in, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell' ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1969.
- Di Pietro Antonio, *Costituzione Italiana diritti e doveri*, ed. Laurus, 1994.
- Esposito C. in *Riforma dell' amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La costituzione italiana. Saggi.*, Padova, Cedam, 1954.
- Fedele A., *Art. 23*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano 1978.
- Flamini L. M., in *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate,* Padova, Cedam, 1987, a cura di Silvio Riondato.
- Garino, voce *Disciplina militare*, in Nov. dig., Appendice, III, Torino, 1984.
- Gergen K. J. - Gergen M. M., *Psicologia sociale,* Il Mulino, 1993.
- Giannini M. S., *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970.
- Intelisano A. in *Il nuovo ordinamento disciplinare cit.*.
- Intelisano A., *I diritti dell'uomo e le Forze Armate in materia di sanzioni disciplinari*, Rass. Giust. Mil., 1976
- Landi G., voce *Disciplina*, Enciclopedia del diritto, vol XIII, Giuffrè, 1979.
- Jannitti Piromallo, voce *Disciplina nella pubblica amministrazione*, in Nov. Dig. It., V, Torino, 1960.
- Kelsen H., *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966.
- Maggiore R., *Lezioni di diritto e procedura penale militare*, Palermo, 1973.
- Marinucci, *Fatto e scriminanti*, note dogmatiche e politico criminali, in Riv. dir. proc. pen., 1983, pag. 1236 ss.
- Maritain J., *The man and the State*, in E. Berti, *Questioni di filosofia politica: democrazia, popolo, autorità*, in *Jacques Maritain oggi* , Milano, Vita e pensiero 1983, 200 - 227.
- Martines T., *Diritto Costituzionale*, VI^ ed., Giuffrè, Milano.

- Mazzi G. in, *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate,* Padova, Cedam, 1987, a cura di Silvio Riondato.
- Mazziotti M. in, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956.
- Mazziotti di Celso M. in, *Lezioni di diritto costituzionale,* parte II, Milano, Giuffrè, 1985.
- Modugno F., *L' ordinamento militare è in estinzione*, in *Studi in onore di V. Bachelet.*
- Mor Gianfranco, *Le sanzioni disciplinari ed il principio nullum crimen sine lege*, Milano, Giuffrè, 1970.
- Morbidelli G. in, *Lo spirito democratico e il servizio militare*, in *Foro amm.*, 1970, III, 982.
- Mortati C., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964.
- Nania R., *Spunti in tema di potere disciplinare e diritto alla difesa*, note alla sentenza 5.2.1992 n. 37, in Corte Costituzionale, 1993, pag. 1514 - 1515.
- Nigro M., *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo*, in Riv. dir. proc., 1980.
- Paccagnella Volpe M. in, *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate*, Padova, Cedam, 1987, a cura di Silvio Riondato.
- Pagliaro, *Principi di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 1987.
- Pinto F. in, *Forze Armate e Costituzione*, Venezia, 1979.
- Pizzorusso A., *Diritti di libertà e stato giuridico dei militari in una recente proposta di legge*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973.
- Predieri A. in, *La Difesa e le Forze Armate*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei ed A. Levi, vol. I, Firenze, Barbera, 1950.
- Quaranta P. E., *I diritti dell'uomo e le Forze Armate in materia di reclami*, Atti del Congresso nazionale di diritto penale militare, Fiuggi Terme, 26 - 30 maggio 1976, Roma, 1978.
- Riccio G. in, *Ordinamento militare e processo penale. Profili di teoria generale*, Napoli, 1983.
- Riondato S. in, *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate*, Padova, Cedam, 1987.

– Sandulli A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, 14^ ed., Napoli, 1984.
– Santi Romano in, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Scritti Minori*, vol I, Milano, Giuffrè, 1950.
– Scognamiglio R., *Diritto del lavoro*, parte generale, Cacucci, Bari, 1980.
– Sorrentino F. in, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984.
– Vassalli, in voce *Nullum crimen sine lege*, in Nov. dig. it., Appendice, Torino, 1984, 303 s.
– Vassalli G. in, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in memoria di Pietro Calamandrei*, vol V, Padova, Cedam, 1958, pag. 379 ss..
– Venditti, *Il diritto penale militare nel sistema penale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985.
– Vergottini G., *L'Ombudsman: esperienze e prospettive*, in Enciclopedia giuridica, 1988, pagg. 814 ss..
– Verri P., Gen C. A., *Dei diritti e dei doveri dei membri delle Forze Armate*, studio presentato il 19.11.1981984 alla Commissione delle questioni giuridiche dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, dietro richiesta dell'Istituto internazionale di diritto umanitario.
– Vipiana M. P., *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1993.

ALTRE FONTI

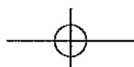
- Atti del Convegno: *Diritti associativi e libertà sindacali per gli operatori delle Forze Armate e delle Forze dell'Ordine "L'Italia nel contesto europeo"* tenutosi a Roma presso l'Hotel Quirinale il 24.06.2000.
- *L'Informatore*, mensile edito da *Il Centro di promozione per l'assistenza consulenza e tutela legale*, via di Porta Furba n. 1.
- *Il Giornale dei militari*, settimanale economico e sociale di informazione, via Tacito 74, Roma.
- *Relazione sullo stato del personale di leva ed in ferma di leva prolungata e sullo stato della disciplina militare* (anno 1992-1993), Atti Parlamentari Camera dei deputati, XI Legislislatura, doc. L, n. 2 ed Atti Parlamentari XII Legislatura, Camera dei deputati, doc. XXVI n. 1.
- *Proposta di legge* n. 269 del 21.10.1968 presentata dal senatore Anderlini (Atti Senato - V Legislatura);
- *Proposta di legge* n. 1519 del 3.2.1971 (Atti Senato - V Legislatura. e *Proposta di legge* n. 472 del 13.7.1972 (Atti Camera - VI Legislatura) entrambe del senatore Sema.
- *Rivista della Guardia di Finanza*, periodico bimestrale a cura del Comando Generale del Corpo.
- *La Bibbia di Gerusalemme*, dodicesima edizione 1993, Centro editoriale Dehoniano, Bologna.

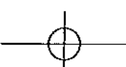
GIURISPRUDENZA

- Corte Costituzionale, sentenza n. 13 del 1962, in Giur. cost., 1962.
- Corte Cost.le, sent. 27.2.1973, n. 15, in Giur. cost., 1973, I, 79.
- Corte Cost.le, sent. n. 145 del 1976.
- Corte Cost.le, sent. n. 30 del 11.2.1982 in Foro It., 1982, I, 1240.
- Corte Cost.le sent. n. 126 del 2.5.1985, in Rass. giust. mil., 1985, pag. 283.
- Corte Cost.le, sent. n. 278, 279 e 280 del 1987.
- Corte Cost.le, sent. n. 364 del 1988.
- Corte Cost.le, sent. n. 490 del 1989.
- Corte Cost.le, sent. n. 264 del 1990.
- Corte Cost.le, sent. n. 104 del 27.2.1991.
- Corte Cost.le, sent. n. 414 del 6.11.1991.
- Corte Cost.le, sent. n. 449 del 13.12.1991.
- Corte Cost.le, sent. n. 37 del 22.1.1992.
- Corte Cost.le, sent. n. 299 del 24.6.1992.
- Corte Cost.le, sent. n. 429 del 23.10.1992.
- Corte Cost.le, sent. n. 258 del 26.5.1993.
- Corte Cost.le, sent. n. 197 del 12.5.1994.
- Corte Cost.le, sent. n. 301 del 6.7.1994.
- Corte Cost.le, sent. n. 61 del 20.2.1995.
- Corte Cost.le, sent. n. 284 del 29.6.1995.
- Tribunale Superiore Militare, 6.5.1975, in Rass. giust. mil., 1976, 35.
- T.S.M. 25.6.1976, in Mass. giur.
- T.S.M., a cura di Scandurra, Roma, 1978, 607.
- T.S.M. 23.1.1976, in Giust. pen., 1977, II, 435.
- T.S.M. 23.1.1976, in Giust. pen., 1976, II, 169.
- T.S.M., 21.11.1978, in Rass. giust. mil., 1979, 153.
- Consiglio di Stato, Sez. IV, 29.4.1975, n. 472, in Cons. St., 1975, I, 421.
- Consiglio di Stato, 6.10.1983, n. 700, in Cons. St., 1983, I, 998.

– Consiglio di Stato, III, 19.6.1984, in *Il Giornale dei Militari*, 3 - 19 maggio, 1985, n. 18 - 19, inserto.
– Consiglio di Stato, 11.7.1984, n. 546, in Cons. St., 1984, I, 751;
– Consiglio di Stato, 20.10.1988, n. 580, in Cons. St., 1988, I, 1213;
– Consiglio di Stato, Parere n. 48 dell'Adunanza generale del 30.5.1991, in *Rivista della Guardia di Finanza*, anno XLII - 5, 1993.
– T.A.R. Veneto, 7.7.1976, in Rass. Giust. Mil., 1978, pag. 178.
– Cassazione penale, 31.3.1994, in *Rivista della Guardia di Finanza*, anno XLIII, n. 6, 1994. sent. n. 284 del 1995

INNOVAZIONI LEGISLATIVE ED INTEGRAZIONI GIURISPRUDENZIALI





XX ALLEGATI 10.10.2000 (copia) 29-11-2000 18:14 Pagina 320